

Les Sanctions dans le Pacte de la S. D. N.

Historique et Conditions d'application

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Décembre 1936, à 13 h. 30

PAR

JACQUES NANTET

PRÉSIDENT : M. BASDEVANT, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

M. LE FUR, Professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Les Sanctions dans le Pacte
de la S. D. N.**

Historique et Conditions d'application.

Les Sanctions dans le Pacte de la S. D. N.

Historique et Conditions d'application

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Décembre 1936, à 13 h. 30

PAR

JACQUES NANTET

PRÉSIDENT : M. BASDEVANT, Professeur.
SUFFRAGANTS : M. DE LA PRADELLE, Professeur.
M. LE FUR, Professeur.

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & C^e
160, RUE SAINT-JACQUES

1936



AVANT-PROPOS

Nous nous sommes proposé, à un moment où le problème de la sécurité internationale et de la possibilité même d'assurer dans un avenir rapproché, sinon d'une façon définitive, la paix du monde et plus particulièrement celle de l'Europe, est au premier plan de l'actualité et présente un caractère à tout le moins inquiétant, d'étudier d'une façon rigoureusement objective l'une des pièces maîtresses du système qui avait été conçu au lendemain de la guerre, dans le but de résoudre ce problème.

Cette pièce maîtresse, c'est l'ensemble des mesures de coercition prévues par l'article 16 du Pacte de la S. D. N. pour assurer l'application et le respect d'un certain nombre d'obligations qui y sont inscrites.

Nous examinerons dans un premier chapitre le contenu même de la notion de sanction. Il apparaîtra que des précisions sont indispensables à ce sujet pour qu'une discussion dénuée d'équivoque et présentant un caractère véritablement scientifique puisse s'instaurer.

Le deuxième chapitre est consacré à un aperçu historique des conditions dans lesquelles le système positif des sanctions inscrit dans le Pacte de la S. D. N. et qui reste jusqu'à nouvel ordre en vigueur, a été élaboré.

Le troisième chapitre, qui constitue à proprement parler le corps de ce travail, sera consacré à l'étude même du système positif des sanctions.

CHAPITRE PREMIER

Les éléments constitutifs de la notion de sanction.

Nous nous proposons d'envisager dans ce premier chapitre la notion juridique de sanction dans son contenu propre et indépendamment pour l'instant des conditions précises dans lesquelles elle a été introduite dans le Pacte de la Société des Nations.

Il est absolument classique de dire que le droit international public s'oppose, ou du moins s'opposait essentiellement au droit interne par le fait que dans sa conception traditionnelle il ne comportait pas un système de sanctions de nature à garantir l'application des obligations coutumières et conventionnelles qui en forment le contenu. Et il est à peine besoin de rappeler que dans certains cas, cette opposition a été soulignée et accentuée d'une façon telle qu'il est apparu que le droit international public n'est en réalité qu'un ensemble de préceptes de morale dont le respect dépend en définitive du bon vouloir des membres de la Communauté internationale et qui ne mérite aucunement la qualification de droit positif.

Nous tenons à indiquer immédiatement que cette conception nous apparaît comme trop absolue et dans une certaine mesure superficielle.

Il n'est pas douteux en effet, qu'en considérant même le droit international public antérieur à l'organisation de la S. D. N., on ne pouvait assimiler entièrement ce droit à un simple bréviaire de morale à l'usage des états, et que

les règles qui le composaient avaient en réalité un certain degré de force obligatoire. Plus précisément, nous verrons ci-dessous qu'il serait vain de vouloir envisager cette branche du droit, comme d'ailleurs toutes les autres, comme un phénomène purement statique : le droit international public a subi en réalité une incessante évolution, de même que le droit interne ; que cette évolution ait été moins rapide, cela n'est évidemment pas contestable, mais le fait même de concevoir ces deux branches du droit comme obéissant toutes deux à un mouvement d'un rythme différent, mais d'orientation en définitive analogue, permet sans doute d'écarter *à priori* l'idée d'une opposition formelle que l'on trouve trop souvent exprimée dans des ouvrages qui s'en tiennent à une vue superficielle du problème.

Il est d'ailleurs indispensable, pour trancher la question de savoir dans quelle mesure et avec quels traits distinctifs la notion de sanction a trouvé une place en droit international public d'examiner d'abord cette notion dans le cadre même du droit interne, c'est-à-dire là où elle est arrivée à un degré d'application très avancé : cet examen nous permettra de dégager les éléments constitutifs de la sanction juridiquement complète ; nous pourrons ainsi apercevoir par la suite comment ces différents éléments se trouvent adaptés à l'organisation internationale.

*
**

§ 1. — *Analyse de la sanction en droit interne.*

Il nous faut, au seuil même de cette étude, écarter la conception courante que l'on se fait de la sanction : on y voit ou dirions-nous mieux encore on en voit uniquement l'aspect matériel, c'est-à-dire le contenu même de tel ou tel

moyen pratique déterminé, choisi pour assurer dans une société organisée, le respect de la règle de droit.

Il est ainsi courant de rencontrer dans des ouvrages consacrés à la question de la sanction une analyse détaillée des différents moyens (réparations pécuniaires, pénalités diverses, etc...) par lesquels la Société est en mesure d'agir sur un individu ; et il est plus courant encore de trouver des analyses de ce genre dans des ouvrages consacrés à la sanction en droit international, et qui se préoccupent surtout d'examiner en détail la rupture des relations diplomatiques, la dénonciation de traités internationaux, la défense de faire le commerce, le blocus, etc..., c'est-à-dire le bagage normal des moyens de coercition dont peut disposer la société internationale (1).

Une telle conception nous paraît excessivement unilatérale. Ce qui caractérise, en effet, la sanction, au sens juridique du mot, c'est qu'elle fait partie d'un ensemble en dehors duquel elle ne saurait être conçue.

Ainsi, la sanction suppose tout d'abord à sa base une règle de droit obligatoire pour tous les membres d'une société déterminée et qu'il s'agit de faire respecter. On ne saurait concevoir de sanctions en dehors de ce premier élément, dont la nécessité résulte de la nature même de la notion que nous étudions. Cette notion présente un caractère essentiellement finaliste, en ce qu'elle tend à assurer le maintien du droit ; c'est donc ce droit lui-même avec l'ensemble des règles qu'il le composent qui constitue la première

(1) *Hadjisicos*, Les sanctions internationales de la S. D. N. — *L' Hôpital*, Des moyens de coercition autres que la guerre entre membres de la S. D. N. — *Pétrascu*, Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre membres de la S. D. N. — *Kauzanges*, Les sanctions internationales dans la S. D. N.

condition d'existence d'une sanction au sens juridique du mot.

En deuxième lieu, la sanction suppose une autorité constituée chargée à l'intérieur de la société d'assurer le respect de la règle de droit. Ainsi, dans la société nationale, il existe une justice organisée dont le rôle est précisément de proclamer dans chaque cas d'espèce qu'une règle de droit a été violée et de déterminer soit la répression qui frappera le coupable, soit les réparations qu'il devra accorder à la victime de la violation, soit enfin les conditions dans lesquelles la règle de droit sera rétablie par le moyen d'une simple opération juridique.

Enfin, le troisième élément de la sanction en droit interne, c'est précisément le moyen même qui garantit, sous le couvert d'une autorité constituée, l'application de la règle de droit. C'est cet élément corporel ou matériel de la sanction qui, comme nous venons de le dire, a plus particulièrement retenu l'attention de certains auteurs. Mais on voit bien au résultat d'une analyse très succincte qu'il ne saurait être détaché de cette sorte de trilogie qui conditionne ce que l'on pourrait appeler l'existence juridique d'une société et dont les éléments sont à notre sens inséparables.

Nous voulons dire par là qu'on ne pourra légitimement qualifier de sanctions que les moyens de coercition qui s'encadrent dans cette trilogie, qui sont en d'autres termes destinés à assurer le respect d'une règle de droit et dont la mise en œuvre dépend du fonctionnement d'une autorité constituée.

A la lumière de cette analyse, deux questions particulières vont se poser.

1° Il faut tout d'abord distinguer la sanction de tout moyen violent utilisé en dehors des conditions que nous

venons de préciser, alors même que dans un cas déterminé ce moyen se trouverait par une pure coïncidence avoir pour but et pour effet d'assurer le respect de la règle de droit.

Ainsi, lorsqu'un créancier se heurte à la résistance malveillante d'un débiteur qui a, de toute évidence, la possibilité d'exécuter ses engagements, ce créancier pourra être tenté de recourir à la force pour obtenir le paiement de ce qui lui est dû. Il n'est pas contestable que les moyens qu'il utilisera auront pour but de garantir un droit et un intérêt légitimes, mais il n'est pas moins contestable qu'il ne s'agit pas là de sanctions, juridiquement parlant. On peut même dire que toute vie sociale serait impossible si de tels procédés devaient être admis, et il n'est sans doute pas nécessaire de rappeler ici que l'organisation la plus rudimentaire suppose précisément que l'on écarte d'abord le droit pour un individu de se faire justice à lui-même.

Cette idée qui correspond à une vérité d'évidence si l'on envisage le droit interne des pays civilisés de l'époque contemporaine, prendra par contre une valeur toute particulière dans le domaine du droit international. Nous verrons précisément comment, dans ce domaine, on a trop souvent confondu ces moyens de force que choisissait un pays qui était juge dans sa propre cause, avec de véritables sanctions, et comment une étape essentielle de l'évolution du droit international consistera précisément dans l'apparition toute récente du principe que nul ne peut se faire justice à soi-même.

Nous irons même plus loin. Nous dirons qu'il peut exister des moyens de force que la loi permet et qui ont pour résultat de garantir son respect sans être pour cela de véritables sanctions. Il en est ainsi par exemple de la légitime défense qui occupe en quelque sorte une place intermédiaire

entre les moyens de force purement arbitraires et les sanctions proprement dites, envisagées comme moyen de coercition présentant le caractère de finalité que nous avons relevé ci-dessus.

Sans doute la légitime défense est-elle permise par la loi dans des conditions exceptionnelles pour empêcher certaines violations particulièrement graves de la règle de droit. Mais elle ne constitue pas pour cela le moyen direct et normal destiné à éviter de telles violations ; elle ne peut et ne doit être permise que dans des cas absolument exceptionnels, de façon à en éviter les abus possibles, et une société organisée ne saurait l'ériger en principe général.

2° On peut se demander, d'autre part, s'il est indispensable, pour qu'une mesure déterminée prévue par la loi et dont l'application est attribuée à une autorité constituée puisse être qualifiée de sanction, que cette mesure se présente avec une possibilité de mise en œuvre effective, allant, au besoin, jusqu'à l'emploi de la force matérielle.

A première vue, la réponse à cette question ne paraîtrait pas faire de doute. La sanction étant finalement destinée à assurer le respect du droit, il est normal de penser qu'une mesure digne de ce nom doit être munie de l'efficacité la plus complète, en sorte qu'elle soit de nature à briser toutes les résistances que l'on pourrait songer à opposer à l'application de la loi.

Toutefois, la question est en réalité plus complexe. Il est certain que nous rencontrons sur le terrain du droit interne, — où nous puisons pour l'instant les éléments de cette analyse, — des sanctions dont l'application n'implique apparemment aucun emploi d'une force matérielle quelconque. Ainsi, il suffira de penser sur le terrain du droit privé, aux très nombreux cas dans lesquels une règle de

droit se trouve sanctionnée par la nullité des actes juridiques qui seraient accomplis en dehors de son observation. Il suffira que cette nullité soit prononcée par la juridiction compétente, pour que l'opération juridique irrégulière se trouve anéantie sans qu'aucun acte d'exécution matériel doive intervenir. Sans doute y aura-t-il des cas où l'emploi de moyens de coercition pourra néanmoins être nécessaire : ainsi, lorsqu'à la suite de l'annulation d'un acte juridique, l'une des parties doit restituer des biens qu'elle avait acquis ou qu'elle détenait au résultat de cet acte, cette restitution ne s'opérera pas toujours volontairement. Mais, par ailleurs, des hypothèses aussi nombreuses se présentent où les effets de l'annulation d'un acte juridique sont véritablement automatiques ; lorsque, par exemple, un mineur parvenu à la majorité obtient l'annulation d'un acte lésionnaire qu'il avait contracté pendant la minorité et qui avait mis à sa charge un engagement déterminé, cet engagement tombe de lui-même et la conséquence de l'annulation de l'acte sera que le débiteur ne devra plus rien. Il y a là un cas typique et qui est de nature à se produire fréquemment dans la pratique, dans lequel on se trouve en présence d'une sanction complète et pleinement efficace, qui ne comporte cependant pas la mise en œuvre d'une force matérielle.

Il semble, par conséquent, que l'existence des moyens matériels d'exécution ne soit pas de l'essence même de la sanction. Nous pensons cependant que cette vérité logique ne doit pas faire perdre de vue le but concret de la sanction qui est d'assurer le respect de la loi. Nous voulons dire par là que toutes les fois que l'on se trouvera dans une hypothèse où l'efficacité de la sanction, efficacité qui se caractérise somme toute par la réalisation du but pour-

suivi, dépendra précisément de l'application d'une force matérielle, l'existence de cette force et la possibilité de la mettre en œuvre seront indispensables à la sanction complète.

Ainsi, pour reprendre l'exemple dont nous venons de nous servir, si l'on revient à l'hypothèse dans laquelle, à la suite de l'annulation d'un acte, l'une des parties est obligée d'opérer une restitution entre les mains de l'autre, on ne pourra pas dire que l'annulation soit une sanction complète si la Société n'est pas en mesure de mettre à l'appui de la décision intervenue la force matérielle nécessaire pour imposer cette restitution ou du moins son équivalent.

En réalité, s'il apparaît que le moyen d'exécution matériel n'est pas un élément tenant à la nature et à l'essence même de la sanction, en ce sens que l'on peut concevoir théoriquement et appliquer pratiquement des sanctions en dehors de tout moyen de ce genre, un tel moyen n'en constitue pas moins un accessoire indispensable qui doit pouvoir intervenir toutes les fois qu'à raison d'une situation pratique déterminée, l'efficacité de la sanction et la réalisation du but dans lequel elle est édictée, en dépendent.

Si nous avons insisté sur cette question des rapports entre la sanction proprement dite d'une part, et les moyens matériels qui permettent de la mettre en œuvre d'autre part, c'est parce que ce problème dont la solution en droit interne ne présente à l'heure actuelle des difficultés que dans des hypothèses exceptionnelles, constitue par contre l'un des obstacles essentiels qu'a rencontré sur son chemin l'évolution du droit international public vers une organisation à proprement parler positive. C'est toujours à la difficulté d'organiser une force matérielle susceptible de garantir l'application des mesures édictées pour assurer le respect de la

loi internationale, que se sont heurtés, depuis la conclusion du traité de paix, les efforts accomplis en vue de donner une portée pratique aux dispositions du pacte de la S. D. N. destinées à garantir le maintien de la paix. Il importait par conséquent de définir dès le début de cette étude la place exacte qu'occupent, dans un système de sanctions entièrement organisé, les moyens matériels d'exécution.

Ayant ainsi dégagé les éléments caractéristiques de la sanction tels qu'ils apparaissent au résultat d'une analyse de cette notion sur le terrain du droit interne, il y a lieu de rechercher dans quelle mesure la sanction ainsi comprise a existé ou existe dans le cadre du droit international public.

Il nous faut d'ailleurs souligner, avant d'entreprendre cette recherche, que nous ne considérons pas la notion que nous venons de décrire comme absolument immuable ; nous verrons en effet que, transposée dans l'organisation internationale, la sanction peut subir une adaptation qui n'est pas cependant de nature à modifier son caractère fondamental qui est celui d'un instrument créé dans le but d'assurer le respect de la loi. En d'autres termes, nous ne considérons pas qu'il soit absolument indispensable, pour admettre que des sanctions existent en droit international public, de retrouver dans ce domaine des mesures qui présentent des caractères absolument identiques à ceux que nous avons dégagés relativement aux sanctions de droit interne.

Cette réserve faite, il n'en reste pas moins que les sanctions du droit interne constituent par le fait même qu'elles sont arrivées à un degré d'évolution particulièrement avancé, une sorte d'archétype permettant de situer exactement le point auquel est arrivé dans cette même évolution le droit international public. C'est pour cette raison que

nous avons placé leur analyse en tête de cette étude et c'est en ce sens que nous entendons l'utiliser par la suite.

§ 2. — *La notion de sanction en droit international public.*

Dans quelle mesure et dans quelles conditions la notion de sanction a-t-elle pénétré en droit international public, — voilà la question qui fait l'objet de ce paragraphe.

Il y a lieu, pour y répondre, de distinguer deux grandes périodes dans l'évolution de cette branche du droit : celle d'abord qui précède le pacte de la S. D. N., étant entendu d'ailleurs que notre examen se limitera à cet égard au droit international classique des pays civilisés à l'époque moderne ; et celle d'autre part qui, inaugurée par le Pacte de 1919 et continuée par une série de projets ou d'actes internationaux intervenus depuis, se poursuit encore de nos jours.

I. — *Avant le Pacte de la S. D. N.*

Si nous considérons d'abord le problème de la sanction dans le droit international public classique, deux questions vont se poser : en premier lieu, ce droit comportait-il une sanction, et en second lieu, à supposer que la réponse à la première question fut négative, l'absence d'une sanction impliquait-elle l'inexistence complète d'un droit international public positif.

Pour ce qui est de la première question, sa solution paraît absolument acquise : il suffit d'ouvrir l'un des grands traités classiques de droit international public pour constater immédiatement que les auteurs reconnaissent que les règles qu'ils étudient ne sont pas munies de sanctions (2).

(2) Fauchille, Paul, *Traité de droit international public*, n° 153⁴² et suiv.
— Le Fur, *Précis de droit international public*.

Toutefois, cette idée n'était pas partagée avant la guerre par l'unanimité des auteurs. En France, notamment, un ouvrage important dû à M. Dumas (3) était consacré au problème des sanctions de l'arbitrage international et étudiait de façon approfondie les différents moyens de coercition par lesquels on pourrait assurer l'exécution des sentences arbitrales.

Cependant, M. Dumas ne présentait pas son étude comme une description proprement dite du droit positif, mais bien plutôt comme un exposé des possibilités que recèle le droit international public et comme un ensemble de desiderata pacifistes, — possibilités et desiderata dont la réalisation restait subordonnée à la volonté des Etats d'accepter dans leurs relations l'application des différentes mesures susceptibles d'imposer le respect d'une décision d'arbitrage.

Au surplus, il nous semble nécessaire de dissiper une équivoque que des auteurs comme M. Dumas n'ont certainement pas souhaitée, mais qui pourrait cependant résulter de la méthode utilisée pour étudier cette question des sanctions dans le droit international public d'avant-guerre.

Cette méthode consiste à passer en revue différentes catégories de mesures susceptibles d'amener à récipiscence l'Etat récalcitrant, tel que les représailles, le blocus, la rupture des relations diplomatiques, etc...

Nous ne pensons pas que ces mesures constituent par elles-mêmes des sanctions au sens propre du terme. Elles ne pourraient être telles qu'à la double condition de se fonder sur les termes d'une convention internationale précise

(3) *Dumas, Les sanctions de l'arbitrage international.*

qui en prévoit à l'avance l'application, et d'être mises en œuvre par une autorité également établie à l'avance, à cet effet.

Non pas que nous songions contester qu'il soit juste et légitime d'assurer au besoin par la force le respect d'une sentence arbitrale. Mais l'analyse que nous avons faite de la notion de sanctions nous a permis de constater qu'il ne suffit pas d'une rencontre fortuite entre la légitimité d'une cause et l'application d'une mesure de coercition à l'appui de cette cause pour que cette mesure constitue une sanction.

Il est indispensable, pour qu'il y ait sanction, qu'il y ait organisation complète d'une société internationale ; en dehors d'une telle organisation, les mesures de coercition dont on permettrait aux Etats d'user par voie individuelle, pourraient sans doute s'appliquer dans certains cas dans des conditions qui en justifient l'emploi, mais pourraient aussi bien donner lieu à des abus dont il est à peine besoin de souligner le danger.

Nous ne pensons donc pas qu'une mesure de représailles à laquelle aurait eu recours avant l'adoption du Pacte de la S. D. N. un Etat ayant obtenu gain de cause par une sentence arbitrale pour imposer à l'autre partie le respect de cette sentence, pût être considérée comme une sanction.

Il en sera à *fortiori* ainsi dans des hypothèses où un ou plusieurs Etats décideraient d'agir par voie individuelle contre un Etat tiers dans le but de lui imposer par la force une action déterminée, cette action fût-elle même conforme aux principes de la loi internationale. Nous pensons ici à un fait bien connu qui s'est produit au début du xx^e siècle. Il s'agit du blocus des côtes du Venezuela auquel

la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie (4) ont décidé d'avoir recours pour imposer à cet Etat le paiement des dettes qu'il avait contractées. Il n'est pas douteux que l'obligation existait bien à la charge du Venezuela et que l'exécution de cette obligation eût été absolument conforme à la loi internationale. Mais il n'en reste pas moins que la mesure de coercition décidée par les Etats créanciers de leur propre autorité et appliquée par eux ne peut pas être considérée comme une sanction, juridiquement parlant, puisqu'elle reste avant tout un moyen de se faire justice à soi-même. Il convient, d'ailleurs, de souligner que l'action coercitive entreprise par la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie contre le Venezuela présentait incontestablement, dans le droit international public d'avant-guerre, un caractère licite. On peut même aller plus loin : sous réserve du caractère violent qu'une action de ce genre pourrait revêtir, et qui en ferait alors un véritable acte de guerre, elle serait encore licite à l'heure actuelle. Nous verrons, en effet, que le Pacte de la S. D. N. ne permet pas de considérer que les mesures de représailles sont exclues dans le régime juridique international en vigueur.

Nous pensons cependant qu'une action coercitive ne saurait être considérée comme une sanction au sens juridique du terme ; elle ne comporte pas, en effet, les trois éléments constitutifs que l'analyse de cette notion nous a permis de dégager.

Ceci posé, peut-on affirmer que l'absence de sanction implique nécessairement absence de tout droit positif ?

(4) V. *Basdevant*, L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela, R. d. d. P. 1904, p. 362.

C'est la deuxième question que nous avons annoncée ci-dessus.

Nous l'avons déjà dit dès les premières pages de cet ouvrage : il ne semble pas que le problème soit bien posé dans ces termes.

Il ne s'agit pas en réalité en présence de l'ensemble de règles coutumières et conventionnelles qui formaient le contenu du droit international public d'avant-guerre, de choisir rigoureusement entre deux solutions extrêmes qui seules seraient possibles. Nous ne croyons pas, en d'autres termes, qu'on soit véritablement dans la nécessité d'affirmer ou bien que cet ensemble de règles constituait une simple morale internationale, sans aucun rapport avec le droit, ou bien qu'il constituait par contre un système de droit positif parfait et achevé comparable en tous points au droit interne.

Ni l'une ni l'autre de ces deux solutions ne correspondent à la réalité du phénomène que nous étudions. Ceci est évident pour la deuxième solution : nous venons de voir en effet que le droit international public d'avant-guerre ne comportait pas de sanctions, et à cela on ajoute couramment qu'il ne comportait pas non plus de législateurs ni de juges. On ne saurait donc en aucun cas y voir un système de droit positif proprement dit.

Mais cela n'est pas moins évident, et c'est sur ce point que certains auteurs semblent s'être arrêtés à une vue superficielle et sommaire, pour la première solution. Il n'est pas douteux en effet qu'en fait les règles conventionnelles ou coutumières du droit international public s'appliquaient effectivement dans de très nombreux cas et même dans la plupart des cas avant la guerre. Il n'est pas douteux notamment qu'il existait toute une série de conventions interna-

tionales organisant les relations commerciales, les transports, les communications postales, l'hygiène, etc... dont aucun Etat ne songeait à violer les termes, si ce n'est dans des cas absolument exceptionnels. De plus, et nous estimons qu'il y a là une considération extrêmement importante, il est certain que dans la conscience des gouvernants, comme dans celle des gouvernés, les obligations inscrites dans des traités internationaux avaient une valeur bien plus considérable que les simples principes de morale internationale dont le contenu est d'ailleurs infiniment variable et la plupart du temps assez vague et dont la violation n'aurait jamais entraîné dans l'opinion civilisée le sentiment de réprobation et de gêne qu'était de nature à entraîner la violation d'une obligation internationale consacrée par une convention ou par une coutume bien établie.

Que l'on ne vienne pas dire que cette différence d'ordre psychologique et moral est sans importance : elle traduisait en réalité avant la guerre toute la différence de degré qui existe entre un simple précepte de morale et une obligation qui a été coulée dans le moule de dispositions précises juridiquement exprimées et auxquelles les Etats ont consenti à donner leur adhésion. Il est incontestable qu'un Etat, quel qu'il soit, a toujours hésité et hésitera toujours davantage à violer une obligation de ce genre, fût-elle même entièrement dépourvue de sanctions, qu'à transgresser un précepte de morale dont il serait d'ailleurs difficile de définir exactement les termes.

Il nous semble indispensable d'envisager sous cet angle concret la situation de la société internationale avant la guerre, d'autant plus que le même point de vue devra être adopté pour apprécier à leur juste valeur les progrès réalisés dans cette situation depuis la guerre, ainsi que les cri-

tiques auxquelles est en butte la nouvelle organisation du monde, critiques dont la seule facilité suffirait à inspirer à l'historien et au juriste la plus grande circonspection à leur égard.

Quoiqu'il en soit, les deux solutions extrêmes de la question que nous posons ici, celle qui voit dans le droit international public d'avant-guerre un droit positif, tout comme celle qui n'y voit qu'une simple morale, apparaissent comme également inacceptables à la lumière de l'analyse qui précède.

C'est qu'en effet, les termes dans lesquels le problème a été le plus souvent posé devaient nécessairement le faire aboutir à cette impasse. On a absolument voulu enchâsser dans une formule statique et arrêtée un phénomène essentiellement dynamique. La réalité nous présente une évolution constante de toutes les branches du droit, de l'anarchie à l'organisation. Ce n'est évidemment que d'une façon entièrement théorique que l'on peut concevoir à l'origine de cette évolution, l'état d'anarchie complète et il n'est pas besoin de rappeler ici que l'homme vivant à l'état isolé avant de vivre en société n'est qu'une fiction depuis longtemps abandonnée par la biologie et par la sociologie, et que dans ces conditions, aussi loin que l'on remonte dans l'histoire de l'humanité, on est sûr de trouver une société et par conséquent une organisation aussi rudimentaire qu'elle soit.

L'orientation générale de cette évolution est la seule dès lors qui importe : nous avons assisté en droit interne à un mouvement progressif qui, d'un régime essentiellement basé sur la force et sur la réaction personnelle de chaque groupe familial aux offenses dont il était victime de la part d'un autre groupe, a abouti au régime basé sur le res-

pect de la règle de droit dans lequel vivent aujourd'hui les Etats civilisés. Hâtons-nous, d'ailleurs, d'ajouter que cette évolution n'a pas été linéaire, mais bien plutôt cyclique, en ce sens qu'en ne considérant, par exemple, que l'Europe depuis la fondation de la Cité romaine, on assiste sur le terrain du droit interne à deux grandes périodes dont la première a son point culminant dans le droit du Bas-Empire, tandis que la deuxième ne retrouvera une organisation équivalente que dix siècles au moins plus tard.

C'est sous le même aspect qu'il est nécessaire d'envisager le droit international public.

Il ne nous est pas possible de rentrer ici dans la description même très générale de son évolution. Une telle description supposerait en effet des distinctions de nature à éviter des confusions grossières et notamment des précisions sur le sens du mot international, qui, en tant qu'il s'oppose actuellement au concept de nationalité, n'a pu évidemment se rencontrer à l'époque encore toute proche où ce concept était pratiquement inconnu.

Contentons-nous, en donnant à ce terme toute l'extension qu'il comporte, c'est-à-dire en le considérant comme étant de nature à définir les rapports qui se forment entre des unités politiques distinctes et relativement indépendantes les unes des autres, de rappeler que le monde méditerranéen a connu, à l'époque d'Athènes et de Rome, après un isolement de ces différentes unités, qui n'a sans doute lui non plus jamais existé à l'état absolu, la constitution progressive d'un système de relations de plus en plus serré aboutissant avec l'Empire romain à une unité presque complète qui éliminait ainsi en fait, dans le cadre géographique dont nous parlons, le problème des rapports inter-étatiques.

Ce système, détruit par les migrations qui ont entraîné

la chute de l'Empire romain, a laissé place tout d'abord à un nouvel Etat d'anarchie relative résultant de la pulvérisation des unités politiques ; mais dès l'époque du Haut Moyen-Age, nous verrons s'exercer l'action de ceux que l'on a pu appeler à juste titre les conservateurs de la paix (5), c'est-à-dire du Pape et du Roi de France, en vue de limiter les conséquences de cet excès d'indépendance et de ramener l'Europe à une tranquillité relative.

A partir de cette époque, on peut affirmer que le droit international public a constamment suivi le mouvement vers l'organisation par l'élargissement de ses cadres et par les objets de plus en plus divers auxquels se sont appliquées ces règles coutumières ou conventionnelles.

Il convient de retenir plus particulièrement ici de cette évolution générale certaines institutions qui, dans le Droit International Public d'avant-guerre, avaient déjà fait place dans un cadre géographique limité, à un mécanisme de sanctions se rapprochant, dans une mesure assez sensible, de la notion juridique que nous avons dégagée au début de ce chapitre.

1° La première communauté d'Etats qui, à l'époque moderne, a fait entrer dans son organisation la notion de sanction fut la Confédération germanique établie par l'acte du 8 juin 1915 signé à Vienne par les représentants des principaux Etats allemands (6).

Les Etats allemands participant à la Confédération avaient pris l'engagement de ne pas se livrer à la guerre entre eux

(5) *Quidde*, Histoire de la paix publique en Allemagne au Moyen Age (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929, III).

(6) *Fauchille*, *op. cit.*, n° 170. — *Le Fur*, Précis de Droit international public, n° 172. — *Debidour*, Histoire diplomatique de l'Europe, t. I, p. 59-62.

et de soumettre tous les désaccords pouvant les séparer à un règlement pacifique. Ce règlement pacifique des conflits se faisait soit au moyen d'une médiation politique, soit au moyen d'un jugement dit jugement austregal, lorsque la médiation politique n'avait pas réussi.

En principe, les Etats membres de la Confédération étaient obligés de se soumettre au jugement austrégale.

Il convient toutefois de souligner que la portée de cet essai d'organisation se trouvait limitée, la Constitution de la Confédération n'ayant pas pris soin de déterminer les conditions dans lesquelles l'exécution des jugements austrégaux serait assurée (7).

2° L'idée d'obligations internationales sanctionnées a pris corps avec plus de consistance dans les différents traités qui, au XIX^e siècle ont établi la neutralité permanente et garantie de certains Etats européens (8).

Le régime de la neutralité permanente consistait, pour un Etat déterminé, dans l'engagement pris par lui de ne participer à aucun conflit armé entre des tierces puissances ; la garantie de neutralité qui venait le plus souvent s'y ajouter impliquait de la part des Etats garants le droit et le devoir d'assurer au besoin par la force armée l'inviolabilité et l'intégrité du territoire de la puissance garantie.

Les exemples les plus importants de neutralité garantie au XIX^e siècle sont ceux de la Suisse, de la Belgique et du Grand-Duché du Luxembourg.

A. — *Suisse*. — La neutralité de la Suisse résulte d'une déclaration faite au Congrès de Vienne, le 20 mars 1815 et renouvelée à Paris le 20 novembre 1815 par l'Autriche, la

(7) *Debidour, op. cit.*, p. 61.

(8) *Fauchille, op. cit.*, p. 348 et suivantes. — *Le Fur, Précis de Droit International public*, n° 253 et suivantes.

France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie ; l'Espagne et la Suède vinrent ultérieurement y donner leur adhésion.

Les Puissances signataires des deux déclarations s'engageaient à respecter et à faire respecter la neutralité suisse. En d'autres termes, aucune d'entre elles n'aurait le droit à l'avenir de porter atteinte à la souveraineté suisse et à l'intégrité du territoire ; si l'une d'entre elles le faisait, toutes les autres seraient en droit, conformément à la déclaration de garantie, de défendre la Suisse militairement.

La question de la neutralité suisse a été soulevée à nouveau au moment précisément de la création de la S. D. N. Le Gouvernement de la Confédération était en effet préoccupé par la question de savoir si les obligations inscrites dans le Pacte de la S. D. N., et plus particulièrement celles relatives à l'application des sanctions, étaient compatibles avec la neutralité qu'il entendait par dessus tout conserver. Pour éviter toute équivoque sur ce point, un memorandum du Gouvernement suisse en date du 8 février 1919, adressé aux principales puissances alliées et associées, posait comme condition de l'entrée de la Suisse dans la S. D. N. le maintien de sa neutralité permanente.

Cette condition fut acceptée par les grandes Puissances qui considérèrent que les traités établissant la neutralité garantie de la Suisse étaient des engagements internationaux assurant le maintien de la Paix. Or, l'article 21 du Pacte de la S. D. N. précise que « les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales comme la doctrine de Monroe qui assurent le maintien de la Paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Cette assimilation des déclarations relatives à la neutra-

lité garantie de la Suisse aux engagements internationaux visés par l'article 21 se trouve expressément consacrée par l'article 435 du Traité de Versailles reproduit dans des textes similaires des autres traités de paix aux termes duquel la neutralité suisse est considérée comme un engagement international pour le maintien de la paix.

B. — *Belgique*. — La neutralité perpétuelle et garantie de la Belgique résulte du traité du 14 octobre 1831 dont les Puissances signataires étaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

On connaît les conditions dans lesquelles la neutralité belge a été violée en 1914. Depuis cette violation, — et réserve faite de certaines déclarations récentes, dont la portée exacte ne saurait être appréciée aussi longtemps qu'elles ne se sont traduites par des actes diplomatiques concrets, la Belgique n'est pas revenue à sa neutralité, en sorte que son entrée dans la S. D. N. n'a pas donné lieu à des difficultés particulières que nous avons signalées à propos de la neutralité suisse.

C. — Citons encore l'exemple du Grand-Duché du Luxembourg dont la neutralité permanente résulte d'un traité en date du 11 mai 1864 comportant la garantie des mêmes puissances que celles qui garantissaient la neutralité de la Belgique.

Les engagements que nous venons de rappeler constituent incontestablement une forme très avancée d'organisation internationale. Ce sont en effet des contrats qui stipulent pour les parties des obligations précises, qui ont pour but, ainsi que cela a été expressément souligné à propos de la Suisse, le maintien de la paix au moyen de la neutralisation de certains points névralgiques de l'Europe notamment

et qui, enfin, se trouvent garanties dans leur exécution par la mise en jeu des forces militaires de plusieurs grandes puissances.

Nous ne songeons évidemment pas à assimiler ces engagements à une organisation générale qui aurait établi dès le XIX^e siècle un régime juridique international comportant des sanctions au sens précis que nous avons donné à ce terme. L'objet limité des engagements dont il s'agit, ainsi que le fait qu'ils constituent précisément des contrats particuliers et non une loi constitutionnelle générale de la Communauté internationale, suffirait pour écarter cette assimilation. Ajoutons à cela que les engagements visant la neutralité garantie n'avaient confié à aucun organe international le soin de décider dans chaque cas qui pouvait se présenter, s'il y avait bien eu violation de la neutralité, et si, par conséquent, la sanction prévue, c'est-à-dire l'intervention militaire des puissances garantes devait jouer. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette dernière lacune ne présentait pas un très gros inconvénient, la violation de la neutralité étant généralement un fait flagrant qui ne laisse pas de place à des appréciations divergentes.

Mais il n'en reste pas moins que l'existence d'engagements de ce genre prouve bien que le Droit International Public d'avant-guerre présentait un caractère positif dans certaines matières déterminées, contrairement à ce que l'on a pu écrire à ce sujet.

3° Il y a lieu de rappeler enfin qu'en dehors même des engagements précis et limités, qu'il s'agisse de la Confédération germanique ou qu'il s'agisse des traités de neutralité, la coutume internationale consacrait bien avant le Pacte de la S. D. N. le principe général de la responsabilité inter-

nationale des Etats (9). Il était admis en principe que « la violation des droits internationaux, l'atteinte portée soit aux droits conventionnels, entraîne la responsabilité de l'Etat duquel provient cette violation. » (Fauchille, *op. cit.*, tome I, N° 298). La responsabilité internationale, qui était ainsi fondée sur la violation d'une obligation internationale, se présentait comme une disposition du droit complémentaire sanctionnant une règle principale dont le respect devait être assuré.

En pratique, la responsabilité internationale se traduisait soit par des réparations proprement dites accordées à l'Etat lésé, sous la forme d'une restitution *in integrum* ou sous la forme de dommages-intérêts, soit par des mesures satisfaites telles que le désaveu des agents de l'Etat qui auraient pu se livrer à des actes contraires aux obligations internationales, les poursuites engagées contre les dits agents, ou enfin les excuses présentées par la voie diplomatique.

Dans le cadre de la responsabilité internationale ainsi que par rapport à l'exécution des sentences arbitrales, la question s'était posée dans la doctrine du XIX^e siècle de savoir si la guerre pouvait être considérée comme une sanction des obligations internationales. En d'autres termes, pouvait-on admettre qu'un Etat eut recours à la guerre soit pour assurer le respect d'une sentence arbitrale ayant tranché un différend avec un autre Etat, soit à titre de représailles contre les violations des obligations internationales ?

(9) Fauchille, *op. cit.*, n° 298 et suivants. — Le Fur, *op. cit.*, n° 664 et suivants.

La doctrine était partagée sur ce point (10). Pour les uns, le but essentiel de toute organisation internationale devant être le maintien de la Paix, il apparaissait qu'en aucun cas la guerre ne pouvait être considérée comme une sanction ; d'autres auteurs par contre et notamment le célèbre internationaliste italien Pasquale Fiori admettait qu'en dernière extrémité le respect des obligations internationales devait être assuré par la force, c'est-à-dire au moyen d'une guerre répressive contre l'Etat qui les avait violées.

En ce qui concerne les pays membres de la S. D. N. le débat présente à l'heure actuelle un intérêt purement historique. En effet, pour ces pays, les conditions dans lesquelles ils doivent et peuvent intervenir pour garantir le respect des engagements essentiels pris dans le Pacte et notamment pour assurer le maintien de la Paix dépendent désormais d'une action collective qui écarte l'hypothèse d'une guerre de représailles engagée sur l'initiative propre de l'un ou plusieurs d'entre eux.

On peut néanmoins affirmer qu'en tout état de cause l'idée de guerre-sanction ne saurait se justifier en dehors précisément d'une action collective. Il est trop dangereux de permettre à un Etat ou à un groupe d'Etats de recourir à la guerre pour faire respecter ses droits. En effet, la plupart du temps, un principe de ce genre serait abusivement appliqué, un Etat quelconque ne manquant jamais, lorsqu'il a recours à la guerre, de prétendre qu'il ne fait qu'exercer un acte de légitime défense ou réprimer une

(10) V. Contre la Guerre-sanction, *Dumas, op. cit.*, p. 216 et suivantes. — *Feraud-Giraud*, R. D. I. L. C., 1897, p. 361 et suivantes. Pour la Guerre-sanction : *Flore*, Le Droit International Codifié, Introduction, ch. III, n° 89. — *Novtchov*, La Fédération de l'Europe, p. 282-286.

violation des devoirs internationaux qu'aurait commise l'Etat contre lequel l'agression est dirigée.

Tous les exemples qui précèdent montrent d'une façon précise qu'on ne saurait contester que, fragmentairement du moins, l'orientation générale vers une organisation internationale basée sur un régime de droit positif aurait pu donner des résultats avant le Pacte de la S. D. N.

On aurait tort par conséquent de penser qu'il y ait une opposition absolue entre le droit international public antérieur au Pacte et celui d'aujourd'hui.

Le Pacte de la S. D. N. n'a fait qu'ajouter un apport essentiel sous la forme d'un essai d'organisation général de ce qui était resté auparavant à l'état fragmentaire. C'est ce qui apparaîtra dans l'examen de la notion de sanction telle qu'elle a pris place dans le Pacte de 1919.

II. — *La notion de sanction dans le Pacte.*

Dans quelle mesure les trois éléments caractéristiques de la sanction que nous avons précédemment dégagés ont-ils été transposés dans le Pacte de la S. D. N. ?

1° En ce qui concerne tout d'abord l'existence d'une règle de droit, celle-ci ne peut plus faire de doute à l'heure actuelle.

On pourrait être d'ailleurs tenté de soutenir que sur ce point le Pacte n'a apporté en réalité aucune innovation puisqu'aussi bien le droit international public d'avant-guerre connaissait lui aussi, — et nous venons précisément de le rappeler ci-dessus, — des règles de droit.

Mais il ne faut pas oublier que, n'étant pas munies de sanctions, ces règles restaient en quelque sorte à l'état isolé, en ce sens qu'elles ne s'encadraient pas dans le sys-

tème complet que nous avons précédemment décrit dont les éléments se conditionnent réciproquement, et qui seul nous met en présence d'un droit positif proprement dit. On peut donc dire à la rigueur que le Pacte de la S. D. N. n'a pas créé de toutes pièces la règle de droit dans la société internationale ; mais il lui a néanmoins donné toute sa signification et toute sa force en la faisant précisément rentrer dans le système auquel nous venons de faire allusion.

En effet, il existe à l'heure actuelle, comme on le verra dans la suite de cette étude, des règles précises qui déterminent à la charge des Etats membres de la Société des Nations un certain nombre d'obligations, présentant d'ailleurs, quoiqu'on en dise, un caractère très concret et très positif dont la violation entraîne, dans des conditions qui sont, elles aussi, déterminées à l'avance, l'application des sanctions. Ainsi le lien se trouve établi entre la règle de droit et la mesure de coercition qui est destinée à en assurer le respect.

2° En ce qui concerne en deuxième lieu l'existence d'une autorité constituée chargée de décider l'application des sanctions, la question présente un caractère plus complexe.

Sans doute, le Pacte a-t-il créé des organismes internationaux, à savoir l'Assemblée et le Conseil de la S. D. N. qui sont munis d'un droit de regard général sur toutes les difficultés qui intéressent les bonnes relations entre les membres de la société, et d'autre part, d'une compétence plus particulière à l'égard des mesures nécessaires pour le maintien de la Paix.

Mais nous verrons par la suite que cette formule générale n'a jamais été interprétée comme donnant au Conseil ou à l'Assemblée de la S. D. N. un pouvoir de décision per-

mettant à l'un ou l'autre de ces organes d'enjoindre aux Etats membres d'avoir à appliquer les sanctions dans un cas déterminé.

De même, s'il est bien exact que certains textes du Pacte donnent au Conseil compétence pour recommander les moyens propres à assurer le maintien de la paix lorsque celle-ci paraît menacée, nous verrons par la suite, en examinant de plus près ce texte, et notamment les articles 10 et 11, qu'il n'est pas certain d'une part, que les mesures dont il s'agit soient des sanctions proprement dites et que d'autre part, là non plus, il ne saurait s'agir d'un véritable pouvoir d'injonction.

Il faut néanmoins reconnaître que depuis la rédaction du Pacte de la S. D. N. une tendance s'est manifestée à Genève pour augmenter le rôle et l'influence du Conseil dans l'application des sanctions. Nous aurons à analyser dans le corps de ce travail, les conditions précises dans lesquelles cette tendance s'est développée.

Contentons-nous de dire pour l'instant qu'en regard de la définition idéale de la sanction que nous avons donnée, il semble bien que le Pacte de 1919 contienne encore de ce deuxième point de vue de graves lacunes. S'il attribue en effet à un organisme international une certaine influence dans l'application des sanctions et un certain rôle dans leur coordination, on ne peut cependant pas dire que nous nous trouvions en présence d'un véritable tribunal juridique ou politique qui déciderait que les sanctions sont applicables et dont les décisions sur ce point seraient investies de l'autorité de la chose jugée.

3° Enfin, reste le troisième élément de la sanction complète, à savoir la définition des mesures de coercition des-

tinées à assurer le respect de la règle de droit sous la surveillance de l'autorité.

Cette définition se trouve elle aussi dans le Pacte dont l'article 16 détermine dans des termes il est vrai assez généraux l'ensemble des mesures de coercition qui pourront être employées à l'encontre d'un Etat qui aura violé la loi internationale.

L'énumération et l'étude de ces différentes mesures de coercition feront l'objet d'analyses ultérieures ; mais il était important de souligner, dès maintenant, qu'elles se trouvent, du moins quant à leurs cadres généraux, déterminées à l'avance par un texte auquel tous les membres de la S. D. N. ont adhéré et qu'ils connaissent nécessairement par ce fait, en sorte qu'il y a là une nouvelle garantie contre l'arbitraire dans l'organisation internationale.

*
* *

Reste alors l'accessoire indispensable de toute sanction efficace, nous voulons dire le moyen matériel d'exécution de la mesure prévue.

C'est sur ce point sans doute que la loi internationale se trouve encore à l'heure actuelle en état d'infériorité par rapport à la loi interne. Nous avons vu en effet que s'il était exact de dire, dans le cadre du droit interne, que les moyens d'exécution ne faisaient pas partie de l'essence même de la sanction, il n'en restait pas moins que leur possibilité d'application achevait de garantir, dans les sociétés civilisées, le respect de la règle de droit.

Or, la S. D. N., telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle, manque précisément de moyens propres d'exécution. Elle

ne possède pas une police et une force armée placées sous sa propre autorité et pouvant être mises en mouvement à son commandement. Nous verrons ci-dessous, lorsque nous étudierons les précédents immédiats du Pacte de la S. D. N. que le projet que le Gouvernement français avait élaboré et soumis à la Commission réunie à l'Hôtel de Crillon sous la présidence de Wilson pour rédiger le futur Pacte, comportait précisément l'organisation d'une force de ce genre.

Cette conception n'a pas été accueillie, en sorte qu'à l'heure actuelle, la mise en œuvre effective des sanctions dépend en fin de compte de la bonne volonté des Etats membres et de leur désir plus ou moins accentué d'assurer, coûte que coûte, le respect de la loi internationale.

C'est évidemment là l'imperfection la plus grave que présente à l'heure actuelle l'organisation internationale, et c'est aussi la source constante des critiques qu'on lui adresse.

Nous ne songeons à méconnaître ni cette imperfection, ni par conséquent la légitimité de ces critiques. Peut-on dire, du moins, qu'il existe dès maintenant dans le domaine international comme dans le cadre du droit interne des sanctions qui, par leur nature même, peuvent se dispenser de tout concours quelconque d'une force matérielle ? On serait tenté de l'affirmer, en songeant à toutes les mesures de coercition qui consistent en des modifications juridiques ou politiques apportées aux relations normales entre l'ensemble des Etats membres d'une part et l'Etat coupable d'une violation de la loi internationale d'autre part. Rentreraient dans ce groupe notamment la rupture des traités d'établissement et de commerce, la rupture des relations diplomatiques, la dénonciation des conventions générales relatives

aux communications, au transit, à la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle, etc... Toutes ces mesures ne supposent pas l'emploi d'une pression matérielle proprement dite sur l'Etat coupable ; en ce sens, on peut dire qu'elles s'apparentent à l'annulation des actes juridiques dans le domaine du droit interne, annulation qui, comme nous l'avons vu précédemment, peut se suffire à elle-même sans que son efficacité dépende de l'emploi d'une voie d'exécution.

Mais cette analogie n'est que superficielle. En effet, il appartiendra, en dernière analyse, aux Etats membres de la S. D. N. eux-mêmes de prendre, chacun en ce qui le concerne, les décisions gouvernementales ou législatives portant dénonciation ou rupture des traités et conventions qui unissent chacun d'entre eux à l'Etat coupable, et il n'existe, à l'heure actuelle, aucune autorité internationale pouvant, au moyen d'injonctions impératives, leur ordonner d'agir en ce sens.

Il n'est pas douteux, en un mot, que le système des sanctions du Pacte contienne encore de très graves imperfections. Mais il nous semble excessif de soutenir que ces imperfections sont de nature à enlever toute portée et toute signification à l'œuvre du Pacte considéré dans son ensemble.

Une telle conception pèche de la même façon que celle qui contestait avant la guerre tout caractère positif au droit international public. Elle consiste en réalité à envisager la question sous un angle purement statique et à refuser toute importance à une évolution générale pour cette seule raison que cette évolution n'est pas arrivée à son terme.

Que nous ne soyons pas à l'heure actuelle, malgré les

innovation du Pacte de la S. D. N., en présence d'une organisation internationale équivalente à l'organisation interne des sociétés civilisées, cela n'est pas douteux. Mais il est également certain que ces innovations constituent un pas considérable en avant et qu'elles cheminent la société internationale vers le but que celle-ci doit finalement atteindre, c'est-à-dire la supériorité du droit sur la force.

Quelle que soit l'importance du point de vue pratique de l'efficacité des mesures prévues par le Pacte, elle ne doit pas nous faire perdre de vue la valeur morale et juridique de ces mesures et elle ne doit pas nous empêcher de voir dans le Pacte un chaînon de plus ajouté dans une évolution qu'il appartiendra sans doute à l'avenir de compléter, mais dont on risque incontestablement de fausser et de détourner le sens en se maintenant constamment dans une attitude de scepticisme et de critique à l'égard des phases qu'elle a déjà pu parcourir jusqu'à nos jours.

*
* *

Ces quelques considérations sont de nature à fournir la conclusion de ce chapitre introductif. Elle réside dans cette constatation qu'avec le Pacte de la S. D. N., la sanction a pénétré dans le cadre du droit international public et qu'elle y présente à l'heure actuelle l'ensemble des éléments juridiques qui la caractérisent sur le terrain du droit interne.

Nous aurons maintenant dans les chapitres qui vont suivre à examiner tout d'abord les conditions historiques dans lesquelles cette innovation a pu être réalisée et d'autre part les conditions pratiques dans lesquelles la sanction internationale fonctionne dans le cadre du Pacte et des traités ultérieurs.

CHAPITRE II

Aperçu historique sur l'élaboration du Système des Sanctions dans le Pacte de la S. D. N.

Nous avons dégagé dans le premier chapitre les éléments essentiels de la notion de sanction telle quelle semble se présenter dans le cadre du droit international public.

Nous entrons maintenant dans le corps même de notre sujet, avec ce deuxième chapitre dont l'objet sera de dégager les conditions historiques qui ont précédé l'établissement du Système des Sanctions du Pacte de 1919.

*
* *

La question des précédents historiques du Pacte de la Société des Nations a fait l'objet de nombreuses études (1), dont la plupart contiennent une énumération et une analyse très complètes, soit des essais philosophiques et politiques d'une organisation internationale et plus spécialement européenne depuis l'avènement des temps modernes, soit de façon plus précise, des projets émanant de différentes Associations pacifistes et qui peuvent être considérés comme

(1) *Dumas*, *op. cit.*, et la bibliographie citée. — *Brück*, Les sanctions en Droit international public, pp. 15 et suiv. — *Le Fur*, *op. cit.*, n° 31. — *Calvo*, Le Droit International théorique et pratique, t. I, pp. 2 et 3. — *Nys*, Les origines du Droit International. — *Coyau*, l'Eglise catholique et le droit des gens. — *Van Vollenhoven*, Les trois phases du droit des gens. — *Redslob*, Histoire des grands principes du droit des gens. — *Hadjiscos*, Les sanctions internationales de la S. D. N.

ayant manifesté, notamment pendant la Grande Guerre, le désir des opinions publiques de voir établir une organisation qui permette d'éviter le retour d'une conflagration générale ?

Nous nous proposons de ne reprendre ici cette étude historique, — dont nous ne songeons d'ailleurs pas à contester l'intérêt scientifique, — que dans la mesure où elle est nécessaire pour la compréhension même du système définitif de sanctions auquel s'est arrêté le Pacte de la S. D. N.

Nous laisserons donc de côté, non seulement les Plans d'organisation européenne qui se sont échelonnés jusqu'à la Grande Guerre et dont on trouvera notamment une étude très complète dans l'ouvrage précité de M. Dumas, mais aussi les projets rédigés aux Etats-Unis, en Angleterre, en France et en Allemagne pendant la durée de la Grande Guerre par des Associations pacifiques ou par des Corps scientifiques privés. On connaît bien à l'heure actuelle les plus fameux parmi ces projets : rappelons simplement ici, pour les pays anglo-saxons, les projets établis par la League of Nations Society en Angleterre et la League to Enforce Peace aux Etats-Unis ; pour la France les résolutions votées par la Ligue des Droits de l'Homme et le projet établi par le Comité National d'Etudes politiques et sociales, pour l'Allemagne, enfin, les projets d'Anna Eckstein, d'Erzberger et de la Société allemande pour le droit des gens (2).

Dans la mesure où ces différents projets ont exercé une influence efficace sur les Gouvernements qui en 1919 ont

(2) *Jäckl*, L'idée de la S. D. N. en Allemagne pendant la guerre. — *Lange*, Préparation de la S. D. N. pendant la guerre (dans *Munch*, Les origines et l'œuvre de la S. D. N. t. I, p. 1). — *Hoijer*, Les suggestions allemandes en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre (Revue du Droit International 1930, pp. 225 à 242).

participé à l'élaboration du Pacte l'essentiel de leur contenu s'est traduit plus ou moins directement dans le texte même des projets officieux ou officiels présentés par ces différents Gouvernements et dont nous allons parler ci-dessous. Pour le reste et en tant que ces projets sont restés de simples manifestations platoniques des désirs de l'opinion publique des différents pays intéressés, nous ne pensons pas que leur étude soit en rapport direct avec le travail de droit positif auquel nous entendons nous livrer, sans que d'ailleurs cette considération diminue en quoi que ce soit leur importance morale.

Nous allons par conséquent limiter notre étude historique aux projets officieux ou officiels qui ont immédiatement précédé les travaux d'élaboration du Pacte, et qui nous paraissent traduire dans son dernier état l'attitude des différents Gouvernements en regard de la Société des Nations, et plus spécialement en regard du problème des sanctions. Nous croyons au surplus que cette étude ne doit pas prendre la forme d'une simple énumération, fut-elle même très complète, des dispositions essentielles que ces différents projets contenaient sur la question qui nous préoccupe. Nous nous efforcerons plutôt de dresser un tableau comparatif de ces dispositions, dans le cadre d'une classification générale des différents projets dont a eu à connaître la Commission réunie à l'Hôtel Crillon sous la présidence de Wilson pour élaborer le Pacte de la S. D. N.

D'autre part, le contenu même de ce projet peut faire l'objet d'une classification en ce sens que leurs dispositions peuvent être, semble-t-il, groupées autour d'un certain nombre de questions essentielles, à savoir :

1° Dans quels cas des sanctions doivent-elles être appliquées, c'est-à-dire quelles sont exactement les obligations

prises par les parties au Pacte ou à la Charte internationale et dont la violation justifie l'application de mesures de coercition ?

2° Comment les mesures de coercition doivent-elles être mises en œuvre, c'est-à-dire quels sont les moyens de force matérielle qui seront donnés à la Société des Nations pour en assurer l'application ?

3° Quelles sont enfin ces mesures de coercition, c'est-à-dire quel est le tableau des sanctions dont les différents projets prévoient l'application possible ?

Nous avons laissé à dessein cette question du tableau des sanctions en dernier lieu. Il semble en effet qu'on soit porté à attacher une trop grande importance à l'énumération des moyens de coercition ; cette méthode se rattache sans doute au caractère unilatéral que prend dans certains esprits l'idée de sanctions et sur lequel nous avons insisté dans le précédent chapitre.

En réalité, l'essentiel n'est pas de savoir si l'on appliquera des sanctions diplomatiques, économiques ou militaires : à cet égard le choix est fatalement limité et nous verrons en effet que les moyens de coercition imaginés par les différents projets sont sensiblement voisins les uns des autres.

Ces précisions données, nous allons maintenant aborder l'étude des projets sur lesquels la Commission de l'Hôtel Crillon a été amenée à travailler en examinant successivement les trois questions que nous venons de dégager. Nous verrons ensuite dans quelle mesure la rédaction définitive du Pacte s'est inspirée de ces projets.



§ 1^{er}. — *Quelles sont les obligations sanctionnées.*

La première question que nous nous sommes proposé d'étudier nous met immédiatement en présence de deux grands groupes de projets à savoir les projets anglo-saxons d'une part et les projets continentaux (français, italiens et allemands) d'autre part.

Disons tout de suite que la lecture attentive des textes des différents projets officieux ou officiels ne permet pas d'établir sur cette question une distinction aussi tranchée que celle qu'on a cru parfois apercevoir entre le groupe anglo-saxon et le groupe continental.

On a soutenu, en effet (3), tandis que les projets anglo-saxons se contenteraient de sanctionner l'obligation de recourir à une procédure pacifique de règlement des différends, avant d'essayer de les trancher par la voie des armes, alors que les projets continentaux et notamment le projet français sanctionneraient aussi l'obligation de respecter la sentence rendue ou les recommandations politiques adressées par les organes compétents aux deux pays en conflit.

Nous verrons dans un instant qu'il y a là une vue trop schématique et qui ne semble pas tenir suffisamment compte de certaines dispositions qui reviennent cependant constamment dans les projets anglo-saxons et qui sont de nature à imposer pratiquement le respect de la décision rendue.

Ce qui est cependant incontestable c'est qu'il existe notamment entre le projet français d'une part et les projets anglo-saxons d'autre part une différence fondamentale de conception : c'est que le projet français prévoit une orga-

(3) *Brück, op. cit.*, pp. 72 et suiv.

nisation qui est à la fois très systématisée en droit et excellement armée en fait ; cette organisation est destinée à assurer le respect de la loi internationale et les moyens les plus efficaces sont mis à sa disposition pour appuyer positivement cette loi internationale. Par contre, les projets anglo-saxons obéissent à la méthode casuistique qui est à l'honneur dans le régime juridique de ces pays ; il en résulte que loin de poser des principes absolument généraux concernant le respect de la loi internationale et les moyens donnés à la Société des Nations pour garantir ce respect, les Anglo-Saxons font appel à un certain nombre d'obligations très concrètes et limitativement énumérées, dont le respect doit avoir pour conséquence pratique sinon certaine, du moins très probable, le règlement pacifique des litiges internationaux mais dont la violation doit entraîner automatiquement l'application de mesures de coercition.

Ces considérations générales vont être éclairées par l'examen des dispositions essentielles des projets anglo-saxons et des projets continentaux auquel nous arrivons maintenant.

A. — PROJETS ANGLO-SAXONS.

Les travaux préparatoires du Pacte dont nous aurons à tenir compte dans ce premier groupe sont :

1° Les 21 suggestions du Général Smuts, connues sous le nom de projet Smuts, que le Ministre des Affaires Etrangères de Grande-Bretagne transmettait confidentiellement au Président Wilson dès le mois de mars 1918 (4) ;

2° le projet du Colonel House du 16 juillet 1918 établi

(4) Documentation internationale, la Conférence de la Paix et la S. D. N.,

aux Etats-Unis sur la demande de Wilson et après examen du projet Smuts (5) ;

3° le projet britannique officiel dont le Président Wilson était saisi le 20 janvier 1918 (6) ;

4° le troisième projet Wilson peut être considéré comme représentant l'élaboration définitive des idées du Président des Etats-Unis, en date lui aussi, du 20 janvier 1919 (7) ;

5° enfin le projet connu sous le nom de projet Hurst-Miller qui résulte de la fusion des projets britanniques et américains et qui a été déposé sur le Bureau de la Commission de l'Hôtel Crillon par le Président Wilson lors de sa première séance, le 3 février 1919 (8).

L'idée d'ensemble de tous ces projets, dont la présence constante permet de les réunir dans un groupe unique c'est que l'effort essentiel de la future organisation internationale devait être, si l'on voulait éviter les conflits armés, d'empêcher en quelque sorte les réactions vives et immédiates qu'un Etat peut avoir en présence d'un acte émanant d'un autre Etat et qui apparaît comme portant atteinte à ses droits, à ses intérêts ou à son honneur. Ce sont ces réactions vives qui produisent l'irréparable et qui engagent d'une manière telle le prestige national du pays qui s'y est laissé entraîner qu'une fois la réaction produite la bonne volonté même de ce pays deviendrait impuissante à empêcher la guerre.

Ce à quoi les parties contractantes doivent par conséquent s'engager c'est de ne pas avoir de réactions vives : lors-

(5) *Ibid.*, p. 57.

(6) *Ibid.*, p. 88.

(7) *Ibid.*, p. 97.

(8) *Ibid.*, p. 105 ; voir procès-verbal de la première séance de l'Hôtel Crillon et texte français de ce projet à l'annexe, p. 115.

qu'un différend se produit entre deux pays, ces pays devront donc selon la nature du différend soit le soumettre à un arbitrage, soit en saisir l'organe exécutif politique de la Société des Etats. En outre et comme corolaire indispensable de cette première obligation les pays contractants doivent s'engager à ne pas procéder à des actes violents tant que la sentence arbitrale n'est pas rendue ou que le Conseil exécutif ou politique n'a pas formulé ses recommandations.

Sous cette double forme, cet engagement revient à accepter dans le régime international l'idée qui se trouve depuis longtemps à la base de toute société nationale arrivée à un degré minimum de civilisation à savoir que nul ne peut se faire justice à soi-même.

C'est dans l'application rigoureuse de ce principe que les hommes d'Etat Anglo-Saxons paraissent avoir mis tous leurs espoirs pour éviter à l'avenir les conflits armés. Il semble qu'outre la raison psychologique qui leur est apparue comme essentielle et que nous avons dégagée tout à l'heure, à savoir que le simple temps, qui doit nécessairement s'écouler entre le moment où le différend entre dans une phase aiguë et celui où une décision arbitrale ou politique pourra intervenir, sera suffisant pour apaiser les esprits et pour contribuer largement au maintien de la paix, d'autres considérations les aient conduits à attacher une importance aussi considérable à l'obligation de toujours recourir à une procédure de règlement amiable.

Ces considérations, telles qu'elles résultent de la lecture des préambules qui accompagnent certains des projets que nous avons énumérés, sont de deux ordres :

1° d'une part les esprits anglo-saxons considéraient comme extrêmement probable la soumission volontaire des Etats aux sentences arbitrales ou aux recommandations po-

litiques intervenues pour régler à l'amiable un conflit ; on espérait que la pression seule de l'opinion publique mondiale suffirait à entraîner cette soumission, l'Etat condamné n'osant pas transgresser délibérément une décision rendue aux résultats d'une procédure à laquelle il s'était engagé à se soumettre, même si cette décision ne possédait pas par elle-même une force exécutoire.

2° d'autre part, et nous rencontrons là une considération d'ordre essentiellement pratique, les juristes et hommes d'Etat britanniques pensaient qu'il serait vain de faire figurer dans les projets de pacte de la Société des Nations des obligations par trop générales et rigoureuses à raison de la résistance que de telles obligations n'eussent pas manqué de soulever de la part des Etats invités à souscrire à la nouvelle Constitution internationale ainsi que des difficultés considérables qu'eût pratiquement rencontré l'application d'obligations de ce genre.

Somme toute, la modération des projets anglo-saxons s'explique du moins à cette époque de gestation dont nous parlons en ce moment, non pas ainsi que l'on serait trop facilement tenté de le croire, par le désir de voir limiter aussi strictement que possible les engagements que soit la Grande-Bretagne, soit les Etats-Unis, auraient pris en vue du maintien de la paix mondiale, mais bien par le désir, provenant sans doute d'un état d'esprit tout différent, de donner une efficacité réelle à la nouvelle organisation internationale dont on devait poser les bases, cette efficacité réelle apparaissant comme fonction de ce que l'on pourrait appeler la modestie des organisateurs.

*
* *

Il faut toutefois ajouter que ce principe de l'interdiction

de se faire justice à soi-même, s'il constitue le fondement des projets anglo-saxons n'en est pas contrairement à ce qu'on a pu écrire, l'idée unique.

En effet le projet britannique définitif, dont le Président Wilson se trouvait saisi comme nous l'avons rappelé ci-dessus peu avant la réunion de l'Hôtel Crillon contient, outre la double obligation de recourir à une procédure de règlements judiciaires et de s'abstenir de tout acte d'hostilité avant que cette procédure ne soit parvenue à son terme, deux autres obligations, dont la première ne fait sans doute que compléter l'idée d'un moratoire de guerre déjà contenu dans l'interdiction des réactions violentes immédiates, mais dont la deuxième (qui figure d'ailleurs dans la plupart des autres projets britanniques ou américains) semble bien de nature à imposer, indirectement du moins, le respect de la décision intervenue.

Voici ces deux obligations, dont la violation doit mettre en mouvement l'appareil des sanctions contre l'Etat coupable :

1° Tout d'abord les Etats s'engagent à ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter du jour où la sentence arbitrale aura été rendue, ou encore de celui où seront intervenues les recommandations de l'organe politique de la Société.

On aperçoit là à nouveau la confiance, qui peut évidemment paraître excessive à la lumière de certains événements de l'histoire contemporaine, que les anglo-saxons mettaient dans les effets quasi-miraculeux du simple écoulement du temps : à la période nécessaire pour aboutir à une sentence ou à des recommandations, on vient d'ajouter une sorte de moratoire suprême de trois mois destiné à continuer l'œuvre d'apaisement des esprits une fois la procédure close.

Il est vrai d'ailleurs que cette augmentation du moratoire pacifique se trouve en quelque sorte compensée par l'idée qui apparaît pour la première fois, semble-t-il, dans le projet officiel britannique de la nécessité de faire aboutir la procédure engagée pour le règlement pacifique du conflit dans un délai raisonnable. En d'autres termes, les Etats ne sont invités à s'engager à ne pas recourir à des actes violents avant qu'une sentence ou un avis ne soient intervenus et même dans un délai de trois mois à compter de cette sentence ou de cet avis, que sous la garantie que la procédure de règlements pacifiques ne se prolongera pas indéfiniment.

Telle est la dernière forme que prend, à la veille même de l'élaboration définitive du pacte, l'expression juridique de l'espoir anglo-saxon dans les effets lénitifs de l'écoulement du temps.

2° Une deuxième obligation sanctionnée, qui figure dans le projet britannique et que le pacte a d'ailleurs recueilli, c'est celle que prennent tous les Etats de ne pas recourir à la guerre contre l'Etat qui se sera conformé à la sentence arbitrale ou à l'avis politique rendus par les organes compétents.

Ainsi, le projet Hurst-Miller omet de sanctionner le manquement le plus direct, et somme toute le plus grave, à la loi internationale : c'est celui où un Etat refuse de se soumettre à une sentence régulièrement rendue à son encontre. On ne pourra édicter des mesures de coercition dans ce cas ; ce n'est que si l'Etat en question a recours à la guerre contre l'Etat adverse, alors que ce dernier s'était incliné devant la sentence rendue, que les sanctions deviendront applicables.

Théoriquement, cette clause est très grave. Pratiquement

toutefois, elle est loin d'enlever toute efficacité au système conçu par le projet britannique.

Il suffit en effet de supposer que dans un conflit quelconque entre deux Etats il s'en trouvera toujours un pour se conformer à la sentence ou à l'avis, pour que la guerre contre cet Etat, — et par voie de conséquence, la guerre tout court, — entraîne automatiquement la mise en œuvre des sanctions prévues par le Pacte.

Sans doute pourra-t-on objecter que cette hypothèse n'est pas absolument générale et qu'il est parfaitement concevable que ni l'un ni l'autre des deux Etats en présence ne se déclare satisfait de la décision intervenue. En sorte que ni l'un ni l'autre ne s'y conformant, la guerre deviendrait possible entre eux, et, ce qui paraîtra encore plus grave, les autres Etats membres de la Société recouvreraient dans ce cas leur entière liberté de choix quant à l'appui à accorder à l'un ou l'autre des deux adversaires, puisque aussi bien il ne peut plus être question d'application de sanctions par la collectivité internationale.

Nous ne croyons pas toutefois que cette objection soit de nature à diminuer dans des proportions sensibles la portée et l'efficacité de l'obligation que nous analysons. Il faut en effet souligner d'abord que dans tous les cas où une différence de forces relativement importante existera entre deux Etats en conflit, cette différence suffira pour amener l'Etat le plus faible à se conformer à la décision intervenue, même si cette décision ne lui donne pas entièrement satisfaction. De sorte que l'hypothèse d'une inobservation bilatérale de la décision semble devoir se réduire au cas où deux pays de puissance égale ou sensiblement égale se trouvent en conflit. On dira ici que ce sont précisément les cas les plus graves, ceux dont les conflagrations générales et prolongées

peuvent précisément résulter. Cela n'est sans doute pas entièrement inexact : nous devons rappeler toutefois que dans un très grand nombre de cas, les conflits qui au cours de l'Histoire ont amené la guerre, ainsi que ceux qui en ont fait apparaître à un moment déterminé le danger, ont débuté par un choc entre un grand et un petit Etat. Sans doute n'y avait-il là que ce que l'on a pu appeler des prétextes de guerre, et sans doute les conflits essentiels qui séparaient les grandes puissances se dissimulaient-ils le plus souvent sous les dehors d'un incident accessoire et mettant en jeu un pays de moindre importance. Mais il serait faux de croire qu'il est vain de faire disparaître les prétextes de la guerre : leur seule abolition rendrait celle-ci singulièrement plus difficile puisqu'aussi bien l'opinion publique d'un pays ne comprend pas que l'on se laisse entraîner à cette solution extrême sans qu'une raison immédiate et en quelque sorte explosive n'en ait fait apparaître la soi-disant nécessité. Et les opinions publiques le comprendront sans doute de moins en moins devant les anticipations que l'on ne manque pas de faire sur les calamités de toutes sortes qu'entraînera avec elle la guerre moderne.

Ajoutons à cela que, même si l'obligation de ne pas recourir à la guerre contre un Etat s'étant conformé à la décision intervenue ne devait en définitive que protéger les petits et moyen Etats contre l'aggression des puissants, encore y aurait-il là un progrès sensible de l'organisation internationale. Que tel soit bien le sentiment des petits et moyens Etats, cela est apparu avec évidence au cours des événements internationaux de la dernière année, qui a vu se poser à deux reprises (dans le conflit du Chaco et dans le conflit italo-éthiopien) la question de l'application des sanctions ; la quasi-totalité des puissances de deuxième or-

dre de l'Est et du Nord de l'Europe ont eu tendance à appuyer, dans une mesure très appréciable, l'application des sanctions contre deux grands Etats coupables de violation caractérisée de la loi internationale.

*
* *

Reste également l'objection tirée de la liberté que conservent les Etats non-parties au conflit, pour se ranger au côté de l'un ou l'autre des deux adversaires lorsque ni l'un ni l'autre n'accepte de se conformer à la sentence rendue.

Il y a là sans doute une très grave lacune et il semble bien que l'obligation de neutralité dans un cas de ce genre serait une garantie considérable de nature à tout le moins à éviter l'extension de la guerre.

Il n'est pas certain que cette obligation de neutralité ne résulte pas sinon de la lettre, du moins de l'esprit des projets anglo-saxons ainsi que du pacte lui-même. Nous nous réservons d'examiner cette question dans l'étude même que nous ferons des dispositions positives actuelles du Pacte de la Société des Nations.

Nous tenons enfin à souligner que tout ce que nous venons de dire ne peut évidemment avoir trait qu'à l'efficacité possible de la conception anglo-saxonne des obligations internationales dont il y a lieu d'assurer le respect par un système de sanctions.

L'efficacité réelle de cette conception dépend évidemment de l'efficacité même des sanctions prévues, de leur possibilité d'application effective, et plus encore que de tout ceci de la volonté réelle des Etats de respecter leurs engagements.

Nous rencontrons là pour la première fois, la difficulté

cruciale que soulève toute organisation internationale dès son entrée dans le domaine du réel ; le moment n'est pas encore venu d'examiner cet aspect du problème et nous ne l'avons signalé ici que pour dissiper toute équivoque sur le sens des appréciations qui figure dans les pages précédentes.

*
* *

En résumé les projets anglo-saxons prévoient dans leur ensemble, et sous réserve de différences de détails sur lesquels nous ne croyons pas qu'il soit indispensable d'insister, que trois obligations doivent être sanctionnées :

1° en premier lieu, l'obligation de recourir à une procédure amiable de règlement des conflits internationaux ;

2° en second lieu, l'obligation de s'abstenir de tout acte violent pendant la période qui sépare la naissance du conflit de l'intervention d'une sentence arbitrale ou d'un avis politique le concernant, ainsi que dans une période de trois mois à compter de la reddition de cette sentence ou de cet avis, pourvu simplement que la procédure aboutisse dans un délai raisonnable ;

3° en troisième lieu, enfin l'obligation de ne pas recourir à la guerre contre l'Etat qui se sera conformé à la sentence ou à l'avis rendus dans les conditions que nous venons de préciser.

B. — PROJETS CONTINENTAUX.

Nous allons maintenant examiner le contenu des projets continentaux quant à la question des obligations internationales dont le respect se trouve assuré par un système de sanctions.

Enumérons là aussi, et pour ne plus y revenir par la suite, les travaux préparatoires dont nous aurons à tenir compte dans cet examen.

1° Nous retiendrons tout d'abord le sujet français établi par les soins d'une Commission ministérielle réunie sous la présidence de M. Léon Bourgeois. Ce projet a été déposé à la première réunion de la Commission de l'Hôtel Crillon et son texte figure comme annexe au procès-verbal de cette première séance (9).

Nous donnons ici une indication générale sur la présentation de ce projet : il se distingue de la plupart des autres travaux officieux ou officiels dont nous avons à tenir compte dans cette étude historique par ce fait qu'il n'est pas rédigé sous la forme d'une série d'articles préfigurant en quelque sorte le texte même du futur pacte, mais simplement sous la forme d'un exposé des principes fondamentaux qui doivent être à la base de la Société des Nations et de leurs conditions essentielles d'application.

Si nous signalons cette différence de présentation c'est parce qu'elle nous paraît correspondre à l'esprit dans lequel a été élaboré le projet français : il ne s'agissait pas pour ces rédacteurs de prévoir dans ce projet l'ensemble des détails concrets de l'organisation internationale. Seules les bases de cette organisation devaient être posées, leur traduction en articles et paragraphes étant laissée aux soins de la Commission chargée d'élaborer le texte définitif du pacte. Cet état d'esprit particulier peut, semble-t-il, expliquer dans une certaine mesure le caractère général et absolu des principes posés par le texte français, voir même des formules qui en précisent les conditions d'application.

(9) *Ibid.*, p. 120.

2° Le deuxième projet que nous classons dans ce groupe est le projet italien, également déposé à la première séance de la Commission de l'Hôtel Crillon (10).

3° En troisième lieu, nous retenons le projet suisse qui présente, comme on le verra par la suite, une originalité assez marquée par rapport aux autres travaux préparatoires du Pacte, mais qui peut être rangé sans inconvénient dans le même groupe que les deux précédents, pour tout ce qui touche notamment à la question des obligations sanctionnées (11).

Tous ces projets se séparent des projets anglo-saxons que nous avons précédemment étudiés en ce que, au lieu de choisir un certain nombre d'obligations précises et concrètes dont la violation entraîne l'application des sanctions, ils étendent le champ d'action de la Société internationale à l'ensemble des engagements pris par le pays qui y adhère.

C'est donc, en quelque sorte, l'idée de donner un caractère positif, non seulement à l'obligation de ne pas se faire justice à soi-même, — obligation qui se trouve à la base de tous les projets anglo-saxons, — mais encore et surtout à l'obligation de respecter dans tous les cas les décisions rendues par les organes compétemment saisis pour régler les litiges internationaux, qui constituent le fondement même de tous les projets continentaux.

Cette idée trouve son expression la plus absolue en même temps que la plus concise dans le texte du projet Léon Bourgeois. On y lit en effet que l'organisme international assure l'exécution des décisions rendues par le Tribunal international ou des propositions de règlement faites, à défaut d'une

(10) *Ibid.*, p. 127.

(11) *Ibid.*, p. 252. Cf. *Huber*, *Die schweizerische neutralität und der Völkerbund*.

médiation amiable par le Conseil politique de la Société internationale.

Ainsi dans le projet français l'étendue des engagements pris par les parties correspond exactement à l'étendue du champ d'application des sanctions prévues. L'ensemble du droit international public tel qu'il doit résulter de la nouvelle charte internationale se trouve transformé en droit absolument positif, c'est-à-dire que le respect de la totalité des règles de cette nouvelle charte est assuré par le fonctionnement d'organismes internationaux permanents, et que les décisions d'espèce rendues par ces organismes ont une force exécutoire qui se traduit matériellement par un système de sanctions dont on verra dans un instant que le projet français se préoccupait d'assurer l'efficacité la plus complète.

Parmi les autres projets que nous avons classés dans ce deuxième groupe c'est incontestablement le projet allemand qui donne au système de sanctions un champ d'application aussi étendu : il prévoit en effet, tout comme le projet français, que toutes les obligations contractées par les Etats au moment de leur entrée dans la Société internationale et notamment celle de respecter les décisions rendues par les organes compétents de cette Société doivent être sanctionnées par les mesures coercitives que le projet prévoit par ailleurs.

Par contre, les projets italiens et suisses, s'ils s'inspirent à cet égard, ainsi que nous l'avons souligné ci-dessus de la même idée fondamentale de garantie générale de toutes les obligations prises, se présentent néanmoins avec certains tempéraments qui sont de nature à laisser quelques obligations en dehors de l'emprise des sanctions.

a) En ce qui concerne tout d'abord le projet italien, il prévoit que les parties sont obligées, sous peine de tomber

sous le coup des sanctions, de se soumettre à toutes décisions rendues par la Cour internationale de Justice (c'est-à-dire par l'organisme destiné, d'après le projet italien, à assurer le règlement pacifique des différends d'ordre juridique), ainsi qu'à toutes décisions du Conseil ou de la Conférence des Etats, rendues en matière de conflit politique, à la condition toutefois, pour cette deuxième catégorie, qu'il s'agisse de décisions prises à la majorité de deux tiers des Etats représentés au Conseil ou à la Conférence.

Par contre, les décisions acquises à une majorité inférieure aux deux tiers ont la valeur de simple recommandation dont le respect n'est pas garanti par l'application des sanctions.

b) Nous trouvons des dispositions voisines dans le projet suisse, avec toutefois des correctifs destinés à limiter encore davantage la possibilité d'une issue violente des litiges internationaux.

Pour comprendre les dispositions du projet suisse à cet égard il est indispensable de donner quelques indications sur l'économie propre de l'organisation internationale d'après ce projet.

En effet, outre les deux organes qui se retrouvent sous des noms différents dans tous les autres projets de la Société des Nations, à savoir l'Assemblée générale des Etats adhérents (qui prend, dans le projet suisse, le nom de Conférence des Etats) et le Conseil restreint exécutif (que le projet suisse appelle Conseil de médiation, en mettant ainsi en lumière la fonction primordiale de cet organisme) le projet du Gouvernement helvétique prévoit la création d'une Délégation permanente, composée par le Bureau du Conseil de médiation auquel viennent s'adjoindre les représentants des Etats qui ont accepté de souscrire à l'obligation spéciale

de garanties prévue à l'article 9 du Statut constitutionnel de la future Société des Nations. Les Etats qui souscrivent à cette obligation spéciale de garantie contractent par là même l'engagement d'assurer en tout état de cause le respect des obligations prises par tous les pays adhérents.

Ces précisions données voici quel est d'après le projet suisse le mécanisme de la mise en jeu des sanctions : au cas où un pays Membre de la Société ne respecte par les engagements par lui contractés et plus spécialement au cas où ce pays recourt à la guerre sans se soumettre aux décisions prises par les organes compétents, la délégation permanente examine les mesures de coercition propres à assurer le maintien de la paix, en choisit parmi ces mesures, à la majorité des voix, celles dont l'adoption doit être proposée au Conseil de médiation. Ces mesures, — et c'est ici que nous rencontrons une analogie avec le projet italien, — ne deviennent exécutoires que si elles sont adoptées par les deux tiers des Etats représentés au Conseil de médiation, la population de ces Etats devant elle-même représenter au minimum les deux tiers de la population de l'ensemble des Etats représentés au Conseil.

Les mêmes conditions de majorité sont requises au cas où les mesures de coercition choisies par la Délégation permanente sont proposées, non plus au Conseil de médiation, mais à la Conférence des Etats, qui se trouve sur cette question concurremment compétente avec ledit Conseil.

Au cas où la majorité des deux tiers des Etats et des populations n'est pas réunie, la Délégation permanente propose immédiatement de nouvelles mesures de coercition, et ainsi de suite jusqu'au moment où l'accord se réalise.

Ce qui vient dans le projet suisse atténuer considérablement le danger que ces conditions de majorité pourraient

présenter, c'est que au cas où la paix se trouverait déjà troublée pendant la durée de cette procédure de mise en œuvre des sanctions, la Délégation permanente a qualité pour déterminer sans délai, à la simple majorité des voix, quelles sont les mesures propres à assurer le rétablissement de l'ordre international.

*
**

Ainsi, nonobstant la diversité des modalités d'application, nous avons raison de dire que l'ensemble des projets continentaux avait ce trait commun de sanctionner d'une façon générale la violation de toute obligation prise par les parties contractantes.

Il est à peine besoin de souligner que cette conception est théoriquement plus satisfaisante que la méthode casuistique et concrète des projets anglo-saxons. Il n'est pas douteux en effet que, si l'introduction en droit international public du principe en vertu duquel nul ne peut se faire justice à soi-même et la garantie de ce principe par un système de sanctions efficaces constitue un progrès sensible dans la vie des peuples, il n'y a là qu'une première étape et que l'organisation d'une Société internationale dans laquelle le droit doit primer la force suppose nécessairement la réalisation d'une deuxième étape, dans laquelle les décisions rendues par des organes compétents et impartiaux en application de la loi ou des conventions internationales se trouvent elles-mêmes garanties par des moyens d'exécution qui soient de nature à en assurer le respect.

Toute autre est la question de savoir si cette supériorité théorique des projets continentaux est de nature à déterminer une préférence pratique en faveur de leur conception.

Nous avons insisté dans notre précédent chapitre sur le caractère essentiellement évolutif de l'organisation internationale, dont l'histoire se présente comme un mouvement plusieurs fois renouvelé de l'anarchie à l'organisation. On peut penser, à la rigueur, que le but final de cette évolution, — dans la mesure où il est dans le pouvoir des juristes et des hommes d'Etat d'en diriger l'orientation, — doit être une organisation complète telle que celle qui est prévue par le projet Léon Bourgeois ; mais en admettant même qu'il en soit ainsi, il s'agit encore de savoir si on atteindra plus facilement ce but en brûlant les étapes ou au contraire en les parcourant une à une.

Il est évidemment très délicat de donner une opinion définitive sur ce sujet. Nous pensons toutefois qu'il serait dangereux de trop souvent répéter ce lieu commun qui veut que les obligations internationales doivent être très modestes pour que le respect puisse en être assuré. On se fonde pour formuler cette affirmation sur la tendance naturelle des Etats à transgresser la loi internationale lorsque leurs intérêts immédiats se trouvent en contradiction avec elle. Nous ne songeons évidemment pas à contester la réalité de cette tendance dont des événements récents constituent sans doute une manifestation. Mais nous pensons, précisément, que cette attitude courante des Etats serait moins dangereuse si leurs obligations étaient plus strictes. Il ne faut tout de même pas oublier que lorsqu'un Etat se décide à violer la loi internationale il ne le fait presque jamais sans essayer de démontrer en même temps à sa propre opinion, ainsi qu'à l'opinion mondiale, qu'il en respecte sinon la lettre du moins l'esprit. Dans ces conditions la violation de la loi internationale ne peut pas présenter dans la majorité des cas un écart trop considérable par rapport à cette loi

elle-même. Si par conséquent la loi était très rigoureuse, les violations qui ne manqueraient pas de se produire, seraient en quelque sorte à sa mesure et seraient dès lors moins graves pour la paix internationale que les violations d'une loi plus large et plus indulgente.

En un mot, il serait peut-être utile, si l'on veut assurer le respect d'un certain nombre d'obligations concrètes et limitées, d'en poser et d'en sanctionner un plus grand nombre, et qui fussent aussi générales et absolues que possible.

Même si les manquements à ces engagements généraux venaient à se produire les obligations plus modestes et moins vastes dont on veut pratiquement assurer le respect ne se trouveraient peut-être pas atteintes.

§ 2. — *Comment sont appliquées les sanctions.*

Nous passons maintenant à l'examen des conditions dans lesquelles a été résolue, dans les différents projets dont nous poursuivons l'étude, la question des moyens pratiques de mise en œuvre des sanctions, dans les cas où d'après ces projets les sanctions sont applicables, cas dont la détermination nous a retenus dans le précédent paragraphe.

Indiquons tout de suite que l'opposition que nous avons montrée entre les projets anglo-saxons et les projets continen-
taliens sur la question des obligations qui sont sanctionnées ne se présente plus ici avec un caractère d'aussi grande netteté. Nous allons toutefois maintenir la classification invoquée dans le précédent paragraphe pour la commodité de l'exposition tout en indiquant, le cas échéant, les différences parfois sensibles qui peuvent exister sur cette question du mode d'application des sanctions entre les projets que nous classons dans un même groupe.

A. — PROJETS ANGLO-SAXONS.

En ce qui concerne tout d'abord les projets anglo-saxons nous rencontrons une unité remarquable entre les différents travaux préparatoires qui composent ce premier groupe.

Tous ces projets sans distinction laissent en effet aux Etats Membres eux-mêmes, la charge d'assurer la mise en œuvre effective des sanctions.

Les Etats s'engagent purement et simplement à appliquer les sanctions dont nous donnerons rapidement le tableau dans le paragraphe suivant. Cet engagement étant d'ailleurs exprimé dans une formule particulièrement frappante : en effet, la plupart des projets anglo-saxons contiennent une disposition en vertu de laquelle les Etats membres de la Société doivent se considérer *ipso facto* en état de guerre avec l'Etat qui a violé l'une des obligations dont ces projets garantissent le respect par l'application des sanctions.

Mais c'est aux Etats eux-mêmes qu'il appartient de remplir cet engagement en prenant d'abord en conformité avec leurs statuts constitutionnels propres les mesures diplomatiques économiques ou financières destinées à réprimer la violation du pacte, et en mettant d'autre part leurs forces armées à l'appui de l'exécution de ces mesures.

Sans doute le Conseil de la Société a-t-il qualité pour coordonner l'application des sanctions et notamment pour recommander aux Etats membres la quantité d'effectifs militaires qu'ils peuvent être appelés à fournir pour assurer le respect de la loi internationale, ainsi que les conditions dans lesquelles ces effectifs doivent intervenir.

Mais il y a là, dans l'esprit du moins des projets que nous examinons un simple pouvoir de recommandation et il est certain que non seulement les Britanniques et les

Américains se refusaient à mettre à la disposition de la Société internationale une force propre susceptible de procéder à des mesures d'exécution proprement dites, par-dessus, voire même à l'encontre de la volonté des Etats membres, — mais que de plus, la Société des Nations ne devait pas avoir, dans leur conception, le pouvoir de requérir par un acte d'autorité l'intervention effective des Etats membres dans l'application des sanctions.

Nous verrons par la suite lorsque nous étudierons le Pacte lui-même, — qui a adopté sur cette question la conception des projets anglo-saxons, — dans quelles conditions les différents organes de la Société, et notamment le Conseil, ont essayé depuis 1919 d'apporter des perfectionnements d'ordre pratique à un système qui, faisant dépendre de la seule bonne foi des Etats adhérents l'efficacité pratique des sanctions, apparaît à tout le moins insuffisant pour permettre à la Société des Nations de remplir utilement son rôle en vue du maintien de la paix.

B. — PROJETS CONTINENTAUX.

Si nous passons maintenant aux projets continentaux nous allons nous trouver en présence d'une diversité de conception, le projet français apparaissant à cet égard comme isolé en quelque sorte parmi les trois autres.

1° Le projet français a ceci d'absolument original qu'il crée une puissance militaire internationale mise à la disposition de la Société des Nations.

Le texte élaboré par la Commission Léon Bourgeois prévoit en effet qu'il sera créé une force militaire internationale, fournie par les différents Etats adhérents et suffisante pour assurer l'exécution des décisions de l'organisme inter-

national et de celles du Tribunal international, et pour maîtriser le cas échéant les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé.

Le projet français essaie même de rentrer dans une certaine mesure dans les détails d'application du principe qu'il pose.

C'est ainsi que la création d'un service permanent d'Etat-major international, composé d'officiers des différents pays adhérents dans une proportion qui reste à déterminer, est prévue. Ce service d'Etat-major sera chargé de l'étude des questions militaires intéressant la Société des Nations.

De plus, le projet français prévoit l'existence d'un commandant en chef des forces militaires internationales : auquel est adjoint un chef d'Etat-major général ; tous deux doivent être désignés pour la durée des opérations militaires à entreprendre par l'organisme international sans que d'ailleurs le projet français précise davantage les conditions de cette nomination.

Signalons enfin dans le cadre de ces dispositions d'ordre militaire qui constitue à n'en pas douter l'originalité la plus saillante du projet français, le principe d'une uniformisation nécessaire de l'instruction et des armements, des effectifs de chaque pays qui doivent coopérer à la constitution de la force militaire internationale unique.

Cette idée d'une armée internationale constitue évidemment l'aboutissement logique de la volonté de créer une organisation internationale pleinement efficace. Il serait donc vain d'en discuter la valeur théorique, puisqu'elle se présente avec la dignité qui s'attache à toute conclusion d'un raisonnement bien conduit. Il est cependant certain que la société internationale n'est pas arrivée à l'heure actuelle à un degré de développement qui permette d'envi-

sager pratiquement la création d'une force militaire internationale. Sans compter les difficultés techniques sans nombre que rencontrerait la création d'une telle armée, il suffit de considérer, pour en apercevoir le caractère quasi-utopique, que sa réalisation suppose nécessairement l'existence d'une espèce humaine dont le présent ne nous offre que des exemples absolument exceptionnels, à savoir l'homme international. Il est impossible de concevoir à l'heure actuelle que le citoyen d'un pays déterminé puisse, en prenant les armes, faire abstraction complète des liens qui l'attachent à ce pays. Non seulement il ne pourrait pas combattre son propre pays, — ce dont à la rigueur on pourrait éviter la nécessité — mais de plus, il serait sans doute incapable, dans une activité qui engage aussi profondément la personnalité que l'activité militaire, de ne pas tenir compte des intérêts de son pays. La psychologie de l'homme moderne s'oppose et s'opposera vraisemblablement encore à l'atteinte de cette impartialité absolue en dehors de laquelle l'existence et le fonctionnement d'une armée internationale risquerait de donner lieu aux pires abus.

2° Le projet italien se contente de donner au Conseil politique de la Société des Nations un pouvoir de réquisition à l'égard des Etats membres.

Ce Conseil peut, en d'autres termes, enjoindre impérativement aux Etats membres de participer à l'application des sanctions ; cette conception diffère, comme on le voit, sensiblement de la conception anglo-saxonne, mais elle n'en resté pas moins très en deçà du système français.

Pratiquement, en effet, il appartient dans le projet italien tout comme dans le projet anglo-saxon aux seuls Etats membres de mettre en mouvement une force matérielle à l'appui de la loi internationale. On peut cependant estimer

que les États membres se déroberont plus difficilement à l'exécution d'une injonction à laquelle ils se sont engagés de reconnaître un caractère obligatoire, qu'à celle d'une simple recommandation dont la nature même leur laisse une certaine faculté d'appréciation.

3° Enfin le projet suisse établit quant à l'exécution des sanctions prévues une distinction entre les États qui auront adhéré à l'engagement particulier de garantie stipulé à l'art. 9 du Statut constitutionnel de la Société, auquel nous avons fait allusion ci-dessus, d'une part, — et d'autre part les États ayant simplement adhéré aux obligations générales du Statut.

Les États du premier groupe qui constituent comme on a vu la délégation permanente de la Société, sont formellement obligés de mettre leurs forces à l'appui de l'exécution des mesures de coercition prévues.

Quant aux autres, le projet prévoit qu'ils ne prennent part à cette exécution que dans la mesure impérativement fixée par le Conseil de la médiation ou par la Conférence des États, sans qu'ils puissent être astreints à participer activement aux mesures d'exécution militaire.

On voit par conséquent que sous des formes différentes le projet italien et le projet suisse s'arrêtent à la même idée qui consiste à assurer l'exécution des mesures coercitives au moyen d'une obligation formelle existant à cet égard à la charge des États membres.

On peut évidemment estimer qu'il y a là une garantie insuffisante et que l'efficacité réelle du système de sanctions n'est pas mieux assuré dans la conception italienne et suisse que dans la conception anglo-saxonne.

Nous croyons toutefois, à la lumière des considérations précédentes relatives, d'une part à la difficulté réelle qui

existe pour un Etat, quoi qu'on en dise, pour violer délibérément des obligations précises et formelles, et d'autre part à l'impossibilité de réaliser à notre époque la création d'une force militaire internationale, que la solution imaginée par le projet italien et par le projet suisse, reste en l'état actuel des choses le plus approprié aux difficultés d'exécution effective des sanctions internationales.

§ 3. — *Quelles sont les sanctions prévues
par les différents projets.*

Il nous reste à donner quelques indications sur le tableau des sanctions qui figure dans les différents travaux préparatoires du Pacte.

Nous avons déjà souligné qu'il n'y avait pas lieu, à notre sens, d'attacher une importance par trop considérable à cette question qui semble avoir retenu de façon excessive l'attention de certains commentateurs.

Il n'est pas douteux, en effet, que ce qui importe dans une étude du système de sanctions dans le droit international, ce n'est pas l'énumération, voire même l'analyse des différents moyens matériels de coercition que la Société internationale a à sa disposition, mais bien davantage les conditions d'application et de fonctionnement de ces moyens de coercition. Nous avons bien montré dans le chapitre précédent que le contenu matériel de la sanction n'est en réalité que son aspect le moins intéressant et que c'est la structure même de l'institution qui lui donne ses traits caractéristiques essentiels.

Au surplus, le domaine dans lequel il est possible de chercher et de trouver le contenu matériel des moyens de coercition est nécessairement limité : aussi retrouvons-nous

dans tous les projets qui ont précédé l'élaboration du Pacte de la S. D. N. un certain nombre de catégories de sanctions, à l'intérieur desquelles on aperçoit, en somme, très peu de variations importantes.

Ce tableau comprend le plus généralement :

a) Des sanctions qu'il est convenu d'appeler juridiques.

Nous avons à peine besoin de souligner l'impropriété de ce terme : en effet, toute sanction est juridique par sa nature même et un moyen de coercition qui ne ferait pas partie d'un ensemble de règles de droit, c'est-à-dire qui ne se présenterait pas comme une véritable institution juridique, ne serait évidemment qu'un pur et simple emploi de la force, sans rapport avec une organisation internationale.

Ce que l'on entend par « sanctions juridiques », ici, ce sont des moyens de coercition qui ne se traduisent que par certaines opérations de nature purement juridique et plus précisément par des modifications dans les rapports de droit existant entre les pays membres de la S. D. N. d'une part, et le pays que l'on veut sanctionner d'autre part, de même que par des modifications du même ordre dans les rapports entre les nationaux des pays sanctionneurs d'une part, et ceux du pays sanctionné d'autre part. Bien entendu, le but de ces modifications sera de placer soit l'Etat sanctionné, soit ses nationaux, dans une situation d'infériorité et dans des conditions défavorables à leur existence normale, et c'est en cela que les modifications dont il s'agit constituent des sanctions.

Sous cette notion générale, viendront donc se ranger : la dénonciation à l'égard du pays sanctionné de certaines conventions juridiques internationales, telles que celles qui rè-

glements la propriété littéraire, artistique ou industrielle, le trafic postal, le trafic ferroviaire, etc...

En ce qui concerne plus spécialement les mesures qui frappent directement les nationaux de l'Etat sanctionné, on peut citer la dénonciation des traités d'établissement qui confèrent aux dits nationaux des droits déterminés sur le territoire des pays sanctionneurs, ainsi que, — mais il y aura là alors des moyens d'une gravité excessive, — l'interdiction qui leur est faite de pénétrer sur le territoire des Etats sanctionneurs, de plaider devant les tribunaux de cet Etat, etc...

On conçoit ainsi un isolement progressif, soit de l'Etat sanctionné lui-même, soit, en allant plus loin, des nationaux de cet Etat, isolement qui présente évidemment l'avantage de pouvoir être réalisé sans aucune intervention directe d'une force militaire proprement dite, mais qui présente en même temps l'inconvénient de frapper le plus souvent, plus encore que l'Etat coupable lui-même, considéré comme unité politique et juridique, chacun de ses membres pris individuellement. Une telle conséquence ne paraîtra pas conforme à la responsabilité somme toute extrêmement diluée, — sinon entièrement inexistante, — qui peut incomber à chaque citoyen dans l'action politique de l'Etat dont il fait partie, alors surtout que l'histoire contemporaine présente plusieurs exemples d'un régime politique dans lequel la participation de l'individu à la chose publique et partant sa responsabilité à l'égard des actes du gouvernement est théoriquement et pratiquement nulle. D'autre part, les moyens par lesquels on frappe les membres même de l'Etat sanctionné, individuellement considérés, deviendront très facilement, et à mesure précisément que leur efficacité s'accroîtra, des

moyens véritablement barbares, en ce sens qu'ils seront de nature à priver les individus dont il s'agit des conditions parfois indispensables d'une existence normale.

Il y a lieu de remarquer, d'ailleurs, que le projet français qui réserve précisément une place considérable à ces sanctions dites juridiques, — ce qui est conforme à l'esprit extrêmement rigoureux dans lequel il est conçu — limite toutefois leur application par cette notion du non-emploi des moyens barbares du genre de ceux auxquels nous venons de faire allusion.

Observons enfin que nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de faire une place à part à une deuxième catégorie de sanctions que certains auteurs envisagent immédiatement après celle des sanctions dites juridiques, et qui comprendrait des « sanctions politiques ».

Il s'agit là de la rupture des relations diplomatiques ou de la dénonciation des traités politiques généraux entre l'Etat sanctionné et chacun des Etats sanctionnateurs. Par leur nature, ces moyens ne se distinguent aucunement de ceux dont nous venons de donner quelques exemples. Ils constituent des modifications dans les rapports entre l'Etat sanctionné et les Etats sanctionnateurs et à ce titre peuvent être classés dans le même groupe que les précédents.

b) Un deuxième groupe de sanctions que l'on retrouve dans tous les projets de Pacte (à l'exception toutefois du projet suisse qui présente à cet égard une conception très particulière sur laquelle nous reviendrons dans un instant) comprend les moyens de coercition économiques et financiers.

Certains de ces moyens et même la plupart d'entre eux ne supposent pas, eux non plus, un emploi quel qu'il soit de

la force proprement dite. Ils consistent simplement dans des mesures qui restent le plus souvent sur le plan de la législation ou de la réglementation intérieure de chacun des pays sanctionnateurs, et qui ont pour but de priver le pays sanctionné des produits ou des crédits qu'il trouve normalement à l'étranger.

C'est à cette idée que répondent l'interdiction des exportations vers le pays sanctionné ainsi que l'interdiction faite aux Etats sanctionnateurs eux-mêmes, ainsi qu'aux nationaux de ces Etats, de conclure des opérations d'argent et de crédit avec l'Etat sanctionné ou avec ses nationaux.

Parallèlement à ces mesures, et pour compléter l'isolement économique dans lequel elles placent le pays sanctionné, on peut concevoir la défense de toute importation provenant de ce pays, c'est-à-dire, en fin de compte, l'interruption complète à son égard du circuit économique et financier international.

Il y a là, évidemment, des moyens d'une gravité extrême et dont l'application intégrale et universelle serait de nature à établir au préjudice de l'Etat sanctionné un blocus complet, sans que les moyens militaires autrefois nécessaires pour l'application d'une telle mesure, dussent intervenir.

Le moment n'est pas venu d'envisager ici les difficultés considérables auxquelles se heurtent en pratique ces sanctions économiques et financières dont la simplicité apparente a séduit tous ceux qui, à des époques quelconques, ont rêvé d'une organisation internationale fondée sur le respect de la règle de droit. Signalons simplement que certains projets antérieurs au Pacte et notamment le projet italien ont ajouté à ces sanctions économiques et financières, se réalisant par des moyens purement législatifs ou règle-

mentaires, le blocus proprement dit. La nécessité même d'une telle mesure dans la conception de ces projets, montre bien que ceux qui ont travaillé directement à l'élaboration du Pacte de la S. D. N. prévoyaient déjà que les simples actes législatifs ou réglementaires ne seraient pas suffisants pour réaliser l'isolement du pays sanctionné, et qu'un isolement matériel proprement dit pourrait s'avérer nécessaire.

c) Restent enfin les sanctions militaires. Ce que nous avons dit précédemment du projet français aura suffi pour montrer que c'est dans ce projet que les sanctions militaires avaient pris la place la plus importante et avaient reçu une organisation pratique destinée à garantir leur efficacité.

Il n'en est pas de même pour les autres projets qui se contentent de poser en principe la possibilité des sanctions militaires sans toutefois les envisager à proprement parler comme des moyens directs de coercition contre l'Etat coupable. Il est d'ailleurs facile d'apercevoir la raison pour laquelle les projets anglo-saxons notamment, donnent un rôle spécial aux sanctions militaires : c'est que l'on voulait éviter que sous prétexte de conjurer la guerre, on en étendit en réalité les ravages.

Ainsi les mesures militaires n'apparaissent-elles, dans les projets anglo-saxons, que comme des moyens destinés non pas à être mis en œuvre directement, mais simplement à garantir et à assurer le respect des sanctions juridiques et économiques dont on escompte les conséquences favorables sur le rétablissement de la paix.

En d'autres termes, l'intervention de la force armée est considérée dans les projets anglo-saxons bien moins comme une mesure de coercition ou comme une peine que comme une sorte de voie d'exécution des autres sanctions. C'est

d'ailleurs la conception même que le Pacte a adoptée. Aussi nous contentons-nous de l'indiquer ici pour en reprendre l'analyse lorsque nous étudierons dans le chapitre suivant le système positif actuel des sanctions.

Nous avons fait une allusion ci-dessus à la conception particulière du projet suisse sur cette question du tableau des sanctions. Voici en quoi elle consiste : contrairement à tous les autres projets, le travail du professeur Max Huber s'abstient de toute énumération des sanctions. La délégation permanente de la S. D. N. détermine elle-même dans chaque cas les mesures qui lui paraissent de nature à assurer le rétablissement de la paix. Nous avons vu précédemment que ces mesures devaient être proposées à la conférence des Etats ou au Conseil de médiation, et qu'elles ne devenaient exécutoires qu'à la condition d'être adoptées à des majorités déterminées par l'un ou l'autre de ces deux organismes.

Il nous paraît intéressant d'indiquer ici comment l'auteur du projet suisse justifie dans son introduction cette conception : « Le projet ne réglemente les sanctions qu'au point de vue de la compétence. La plus grande liberté possible doit être laissée au Conseil de médiation. En règle générale, la publicité donnée aux décisions prises et l'adoption de mesures provisionnelles amèneront les Etats à se soumettre, grâce à la pression de l'opinion publique surtout. Sinon, le Conseil de médiation fixera dans chaque cas le moment et les modalités des sanctions nécessaires » (12).

On peut évidemment formuler des doutes sur l'efficacité escomptée de la pression de l'opinion publique. Mais il est certain d'autre part que la liberté de choix laissée aux

(12) Documentation internationale, II, pp. 253 et suiv.

organes compétents de la Société dans la détermination des sanctions, s'adapte mieux à la variété des situations internationales ; sans doute, la Délégation Permanente aurait-elle dû choisir dans l'un ou l'autre des groupes que nous avons précédemment dégagés et que les autres projets jugent utile d'énumérer. Mais précisément, pour cette raison, et compte tenu d'autre part, de ce que, comme des exemples récents l'ont montré, les organes de la S. D. N. sont en tout cas dans l'obligation d'opérer un choix et d'appliquer les sanctions de façon graduelle en les limitant lorsqu'il s'agit par exemple de sanctions économiques à certains produits ou à certaines opérations financières, il apparaîtra que le projet suisse est plus conforme à la réalité de la vie internationale, et que les précisions que les autres projets donnent, quant au tableau des sanctions, sont à tout le moins superflues.

*
* *

L'étude historique que nous venons de poursuivre nous a montré qu'au moment de l'élaboration du Pacte de la S. D. N. il s'était manifesté des tendances divergentes entre les puissances à l'égard de la question des sanctions.

Il est apparu ainsi qu'une opposition assez nette s'était manifestée entre les pays anglo-saxons d'une part qui ne désiraient pas en somme aggraver excessivement les sanctions destinées à assurer l'application de la loi internationale et qui entendaient surtout limiter à quelques cas concrets la possibilité de mise en vigueur des sanctions, et, d'autre part, les pays latins, notamment la France, qui concevait au contraire une organisation internationale munie de moyens de garantie particulièrement forts.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que les pays neutres et

notamment les pays scandinaves invités à donner leur avis sur la première rédaction du Pacte de la S. D. N., tel qu'issu des travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon, s'étaient montrés somme toute assez hostiles à la conception même des sanctions. Cette hostilité s'expliquait à l'issue de la guerre de la part de ceux qui avaient pu rester à l'écart du conflit par le désir bien naturel de ne prendre aucun engagement susceptible de les entraîner dans l'avenir dans un conflit (13).

Il est intéressant de remarquer que les positions ainsi prises au moment de l'élaboration du Pacte ne sont pas maintenues par la suite.

En effet, s'il est exact que la France a maintenu d'une façon générale une ligne politique très favorable à la S. D. N. et à l'application intégrale des dispositions contenues dans le Pacte, d'autres pays ont considérablement changé leur attitude lorsque s'est posée précisément la question de l'application possible des sanctions.

On a pu assister ainsi dès les premières années d'existence de la S. D. N., au moment où commencèrent des travaux destinés à préciser les conditions pratiques d'application de l'article 16, à un regroupement des pays membres et à une division qui permet de ranger d'un côté les pays forts, qui ont montré peu d'empressement à garantir l'efficacité de ce texte d'une part, et d'autre part, les pays faibles, c'est-à-dire les petites et les moyennes puissances (y compris les puissances neutres) qui manifestaient de plus en plus le désir de voir leur intégrité territoriale et

(13) V. « Les neutres à l'Hôtel Crillon », dans *Documentation internationale*, II, pp. 277 et suiv.

leur indépendance politique assurées par le jeu du Pacte de la S. D. N.

Ce changement d'attitude sera facilement aperçu lorsque nous étudierons par la suite la position prise à l'égard des travaux ou des essais de perfectionnement de l'article 16 par l'Angleterre et par les Pays Scandinaves. C'est l'Angleterre qui s'est montrée d'une façon générale très réservée et très prudente à l'égard de ces travaux et ce sont par contre les pays neutres et notamment les pays scandinaves qui les ont fortement appuyés. Le développement des relations internationales a fait apparaître en effet qu'il serait de plus en plus difficile dans l'avenir à un pays déterminé de se tenir à l'écart d'un conflit armé et de résister victorieusement aux tentatives d'hégémonie ou d'incursion directe des pays les plus forts. Ce fait devait nécessairement entraîner une adhésion de plus en plus chaleureuse des pays qui ne se sentaient pas absolument en mesure de défendre par leurs propres moyens leur sécurité à l'application intégrale du Pacte de la S. D. N., et, au contraire, une méfiance de plus en plus grande des grands pays contre des engagements qui seraient de nature à leur imposer de défendre des petites ou moyennes puissances, alors que leur propre défense pourrait éventuellement être assurée en dehors de tout engagement de ce genre.

On observera enfin que ce regroupement des pays membres de la S. D. N. au regard de la question des sanctions ne semble pas présenter lui non plus un caractère définitif. Il se trouve en quelque sorte compliqué à l'heure actuelle par une nouvelle classification que des événements récents ont mis à l'ordre du jour et qui sépare d'un côté des pays qui souhaitent plus ou moins ouvertement une modification du statut territorial et politique de l'Europe et du monde,

et d'un autre côté ceux qui ont intérêt au maintien de ce statut.

Les premiers s'intitulent eux-mêmes « prolétaires » et ils qualifient volontiers les autres de « pays repus ». À cette séparation correspond évidemment une opposition très nette sur la question des sanctions et d'une façon plus générale sur la question de la valeur absolue qu'il y a lieu d'accorder aux traités internationaux, des pays dits prolétaires étant naturellement enclins à faire passer leur propre dynamisme avant les exigences de la stabilité et de la sécurité internationale, les pays dits repus tendant, par contre, à maintenir coûte que coûte et notamment par une application autant que possible rigoureuse des sanctions la valeur des traités existants.

Nous indiquons simplement ici les étapes d'une évolution qui est sans doute loin d'être close, et dont les détails seront repris par la suite. Il nous a paru utile de montrer à la fin de cet examen historique, comment le problème des sanctions loin de se résoudre, jusqu'à nos jours du moins, sur la base de considérations purement juridiques ou rationnelles, dépend en grande partie de la situation particulière dans laquelle se trouvent à un moment déterminé les pays qui sont appelés à collaborer à sa solution.

CHAPITRE III

Etude du système positif des sanctions.

Le chapitre que nous ouvrons maintenant contient le corps même de l'étude juridique que nous nous sommes proposés de faire dans ce travail.

Après l'analyse générale de la notion de sanction à laquelle nous avons procédé dans le premier chapitre et après l'examen des conditions historiques qui ont présidé à l'élaboration du système des sanctions dans le Pacte de la S. D. N., il convient maintenant d'étudier ce système lui-même tel qu'il se présente positivement.

*
* *

Il convient, pour dissiper toute équivoque, de limiter rigoureusement le champ de cette étude. Nous avons donné, en effet, une définition en quelque sorte idéale de la notion de sanction. Cette définition doit nous servir constamment de guide dans l'examen et dans l'interprétation du Pacte. Nous entendons, en effet, retenir avant tout dans le Pacte les dispositions qui édictent des mesures se rapprochant le plus possible de la notion juridique de sanction que nous avons dégagée. Sans doute devons-nous préciser dès maintenant — et nous avons d'ailleurs eu l'occasion de le signaler dès le premier chapitre — que nous ne trouverons à aucun moment ni dans les textes mêmes du Pacte, ni dans les applications qui en ont été faites et l'interprétation qui leur a

été donnée à Genève, une mise en œuvre parfaite de cette notion juridique avec tous les éléments qu'elle comporte. La sanction du Pacte n'est pas la sanction idéale : il s'en faut même de beaucoup. Mais il n'en reste pas moins que parmi les différentes mesures que le Pacte prévoit, certaines se rapprochent sensiblement, tant par leur contenu propre que par les conditions dans lesquelles leur application intervient, de la sanction parfaite et que d'autres, par contre, constituent soit les éléments d'une action politique s'éloignant considérablement de la sanction envisagée comme instrument juridique, soit l'application des anciens systèmes d'alliance défensive que l'Europe a constamment appliqués depuis le début de l'époque moderne et dont on ne saurait affirmer que les résultats ont toujours été satisfaisants.

Ainsi, c'est une action politique et non pas un système de sanctions que le Conseil serait amené à mettre en œuvre dans l'hypothèse prévue à l'art. 11 du Pacte, c'est-à-dire lorsqu'il y a menace de guerre, ou lorsqu'un membre de la Société, se prévalant du droit qui lui appartient en vertu du § 2 de cet article, appellerait l'attention du Conseil de l'Assemblée sur « toute circonstance de nature à affecter
« les relations internationales et qui menace par suite de
« troubler la bonne entente entre Nations, dont la paix dépend ».

Cette action politique sort du cadre de ce travail, consacré à l'étude des sanctions proprement dites.

D'autre part, la notion d'assistance mutuelle qui a pris, comme nous le verrons, une place importante dans le Pacte et dans certains traités qui sont venus en renforcer l'effi-

casité, se rattache par certains de ses aspects à l'ancienne idée d'alliance défensive contre un agresseur possible.

Nous serons évidemment amenés à envisager ces différentes questions au cours de ce chapitre, mais il nous fallait souligner dès maintenant que l'action politique ou l'assistance mutuelle (dans la mesure du moins où cette dernière apparaît comme une alliance défensive) n'ont leur place dans cette étude qu'en tant que compléments du système de sanction lui-même. C'est donc toujours à la notion juridique de sanction que nous avons dégagée que nous serons obligés de revenir pour déterminer quels sont, parmi les différents moyens de maintenir la paix prévus par le Pacte, ceux qui, tout en ne correspondant pas entièrement à cette notion juridique, s'en rapprochent le plus et qui constituent ainsi des sanctions au vrai sens du mot.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que les mesures complémentaires auxquelles nous venons de faire allusion ne présentent pas une importance considérable.

Si l'on peut, en effet, considérer la sanction proprement dite comme étant un moyen d'assurer le respect de la loi internationale, il ne faut pas perdre de vue que ce n'est pas ce but très général et somme toute très vague que les rédacteurs du Pacte se sont proposés d'atteindre, mais plutôt dès objectifs très directs et plus concrets.

La lecture des articles du Pacte permet de dégager ces objectifs. Ils se réduisent essentiellement à trois : en premier lieu, le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres (art. 10) ; en second lieu, la soumission de tout différend entre les Etats membres à un arbitrage juridique ou à une médiation politique (art. 12, 13, et 15) ; en troisième lieu enfin, le maintien de la

paix par l'exclusion de toute agression contre les Etats membres (art. 16, alinéa 1^{er}).

On peut même dire que ces trois objectifs se trouvent dans une hiérarchie en quelque sorte inverse à l'ordre des textes du Pacte qui les consacrent et que nous avons repris ci-dessus. Le but premier de la Société, c'est en effet le maintien de la paix qui doit être assuré à tout prix ; et il faut comprendre cette formule d'une façon très précise si l'on veut échapper à un certain rigorisme qui, loin de servir les intérêts de la S. D. N., en a considérablement diminué le prestige. Maintenir la paix à tout prix, cela veut dire la maintenir au prix même de certaines concessions et de certaines entorses aux autres obligations internationales, s'il apparaît que ces entorses sont de nature à éviter un conflit. Et de même que le médecin qui applique un remède doit avoir toujours présent à l'esprit la règle fondamentale « *Primum non nocere* », de même la S. D. N. devrait toujours avoir en vue ce but premier du maintien de la paix et mesurer dans chaque action qu'elle entreprend dans quelle mesure elle rapproche ou au contraire elle éloigne ses membres de ce but.

Le deuxième objectif, au point de vue de son importance, c'est l'obligation de soumettre tout différend à un règlement pacifique. Nous avons eu l'occasion de constater que dans l'esprit des projets anglo-saxons, cet engagement devait constituer la garantie essentielle du maintien de la paix.

Enfin, le troisième but, c'est l'intégrité territoriale des Etats membres, mais il faut bien le souligner, cette intégrité territoriale ne doit pas conduire la S. D. N. à l'idée d'une rigidité absolue et immuable de la carte du monde.

L'article 19 du Pacte déclare expressément que « l'As-

semblée peut de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

On peut déduire, semble-t-il, de ce texte, que le maintien de la paix passe avant l'intégrité des frontières. Si l'on dit, par conséquent, que la S. D. N. a pour but de garantir l'intégrité territoriale de tous les Etats qui la composent, il faut immédiatement préciser que cette garantie est dirigée surtout contre toute tentative de modifier par la force le statut territorial sans qu'elle doive être considérée comme opposant à tout jamais une barrière absolue à une modification pacifique.

*
**

Ces idées générales qui dominent le problème des sanctions étant ainsi données, qu'il nous soit permis d'indiquer la méthode que nous entendons employer dans l'étude positive que nous allons entreprendre.

Il convient à notre sens de procéder non pas en se bornant à un examen purement descriptif des différentes sanctions prévues par le Pacte de la S. D. N. et moins encore en passant en revue dans leur ordre chronologique les différentes discussions ou les différents projets auxquels a donné lieu l'application et l'interprétation de l'article 16 du Pacte. Il faut au contraire faire une étude proprement juridique en ce sens qu'il convient de classer les difficultés essentielles auxquelles donne lieu l'interprétation des textes du Pacte relatifs aux sanctions. Puis examiner ces difficultés, et essayer de les résoudre par l'application des méthodes courantes de la science juridique.

C'est ce classement des difficultés essentielles qui va, par

conséquent, nous retenir tout d'abord et qui va en même temps nous fournir le plan général de ce chapitre.

Avant d'y procéder, nous croyons cependant utile de passer rapidement en revue ce que l'on pourrait appeler les données positives du problème des sanctions, c'est-à-dire les différents textes et travaux dont nous aurons à tenir principalement compte dans les pages qui vont suivre.

*
**

1. — Le point de départ de nos recherches sera évidemment fourni par les textes mêmes du Pacte de la S. D. N., textes sur lesquels il y aura lieu éventuellement de se livrer à un travail d'interprétation, de même qu'il est nécessaire dans le domaine du droit interne, d'interpréter les textes législatifs pour en dégager la portée.

2. — A côté des textes du Pacte, des compléments importants et dont nous aurons à tenir compte résultent d'un certain nombre de documents internationaux soit qu'il s'agisse de véritables traités actuellement en vigueur et qui ont eu pour but d'adapter le système des obligations et des sanctions du Pacte à certaines situations particulièrement critiques et notamment à certains points névralgiques de l'échiquier international, soit qu'il s'agisse de simples travaux de discussion, ainsi que de textes internationaux qui sont restés à l'état de projet, mais qui n'en doivent pas moins être pris en considération, en tant qu'ils reflètent l'état de l'opinion publique internationale au moment de leur apparition ou qu'ils suggèrent des modalités pratiques d'application des textes du Pacte.

A) Dans la première catégorie, c'est-à-dire dans celle des

documents internationaux actuellement en vigueur, nous rencontrons :

a) En premier lieu, le pacte franco-soviétique du 2 mai 1935 (1) et le pacte tchéco-soviétique du 16 mai 1935 ; ces deux pactes contiennent un système d'assistance mutuelle destiné à renforcer l'efficacité des garanties contenues dans le Pacte de la S. D. N., tout en proclamant d'ailleurs que ce dernier reste la charte fondamentale des relations entre les parties contractantes.

b) En second lieu, l'ensemble des documents signés à Locarno le 16 octobre 1925 et notamment le traité de non-agression entre l'Allemagne, la France et la Belgique conclu avec la garantie de l'Angleterre et de l'Italie (2).

On sait que de récents événements (3) ont porté atteinte à la valeur de ce document cependant essentiel pour la sécurité de l'Europe occidentale ; nous n'hésitons pourtant pas à le classer jusqu'à nouvel ordre dans le groupe des actes internationaux en vigueur : on ne saurait en effet concevoir, sous peine de nier entièrement toute espèce de droit international, qu'un traité soit juridiquement aboli par l'action unilatérale d'une des parties, alors surtout que cette action a été poursuivie dans des conditions telles qu'elle eût normalement dû donner lieu non pas à une annulation du traité de Locarno, mais bien au contraire à l'application immédiate et rigoureuse des stipulations de garantie qui y figurent.

B) Le deuxième groupe de données positives comprend

(1) V. texte dans *Ray*, Supplément 1904, p. 100, et note 1.

(2) Texte dans *Le Fur* et *Chklaver*, Recueil des textes de D. I. P., p. 692. — Cf. *Politis*, Les accords de Locarno, (R. D. I. P. L. C., 1925, p. 713).

(3) Remilitarisation par l'Allemagne de la zone rhénane, le 7 mars 1936.

les documents restés à l'état de simple projet ou de simple discussion.

Il est à peine besoin de souligner à cet égard que dès le lendemain de la constitution de la S. D. N., les organes de la Société se sont penchés sur la question, dont on a immédiatement senti l'importance primordiale ainsi d'ailleurs que la difficulté, de l'application pratique de l'article 16.

On peut dire par conséquent que, soit à l'occasion de certains conflits déterminés, soit même en dehors de tout conflit par le simple souci de préparer l'avenir, la S. D. N. a continuellement maintenu à son ordre du jour ce problème.

Il est toutefois possible de grouper autour de certains travaux particulièrement importants cette activité constante ; ce sont précisément les travaux que nous prendrons particulièrement en considération ci-dessous.

a) Tout d'abord, la question de l'application de l'article 16 s'est posée dès la première session de l'Assemblée en 1920 ; cette Assemblée décida de nommer une Commission (4) qui prit le nom de Commission Internationale du Blocus et qui fut chargée d'examiner une série de questions posées par le Secrétaire Général dans une lettre adressée à ladite Commission (5).

Soulignons immédiatement que cette seule circonstance permet de constater que dans l'esprit de l'Assemblée les sanctions de l'article 16 se ramenaient essentiellement à une action économique prenant la forme générale du blocus pacifique les mesures militaires étant laissées au deuxième plan. Nous verrons par la suite, en parlant des sanctions militaires,

(4) V. Résolutions du 2 déc. 1920, in *Rapp. et Résol. concernant l'article 16 du Pacte*, p. 12.

(5) V. *Brück, op. cit.*, pp. 112-114.

en quoi consiste cette interprétation de l'article 16 et quelle est sa valeur. Mais on peut préciser ici que l'esprit général de la mission qui a été confiée à la Commission Internationale du Blocus était de nature à écarter de ses recherches la question des mesures militaires dont elle ne s'est effectivement préoccupée qu'à titre accessoire.

La Commission Internationale du Blocus ayant élaboré un rapport (6) qui fut soumis à la Troisième Commission de la Deuxième Assemblée, cette procédure, dont nous reprendrons par la suite les détails, devait aboutir, en 1921, à un certain nombre de résolutions et de propositions d'amendements votés par la Deuxième Assemblée (7).

C'est le premier groupe de documents dont nous tiendrons compte.

Il convient d'ailleurs de bien préciser la portée réelle qu'il y a lieu d'attribuer à ces résolutions. Elles ne constituent évidemment pas du droit en vigueur et nous ne saurions mieux faire à ce sujet que de reprendre les explications fournies dans le « Memorandum sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte » présenté en 1928 par M. Rutgers à la deuxième session du Comité d'Arbitrage et de Sécurité de la Commission Préparatoire du Désarmement (8) :

« Dans la mesure où les résolutions de 1921 ne sont pas compatibles avec l'article 16, tel qu'il existe, on ne peut leur attribuer force de loi. Celles qui sont conformes au Pacte n'ont pas perdu leur valeur. Il faut reconnaître d'une part... que ni les amendements qui ne sont pas entrés en vigueur, ni les résolutions ne sauraient imposer à un membre des obligations nouvelles ni le dégager des obliga-

(6) V. Rapp. et Résol. concernant l'article 16 du Pacte, p. 15.

(7) *Ibid.*, pp. 42 et 43.

(8) *J. O.*, 1928, p. 670 et suiv. ; le passage cité se trouve à la page 679.

tions qu'il a contractées. Mais on ne peut méconnaître que les amendements, ainsi que les résolutions, demeurent d'un très grand intérêt. En tant que les résolutions sont en accord avec le Pacte, on a le droit d'y voir l'indication de la conception de la portée de l'article 16, dont le Conseil et l'Assemblée s'inspire et l'annonce de la façon dont ils l'ont l'intention d'appliquer, le cas échéant, cet article. »

Au demeurant, l'Assemblée de 1921 avait elle-même prévu que telle serait la portée des résolutions qu'elle adoptait. La première d'entre elles porte, en effet, que « les résolutions et les propositions d'amendement à l'article 16 adoptés par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur, dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société en vue de l'application de l'article 16. »

C'est bien ainsi que nous entendons envisager dans les pages qui vont suivre les travaux de 1921. Ajoutons d'ailleurs que l'évolution générale de la conception de la S. D. N. en cette matière a été marquée par une tendance à augmenter les pouvoirs effectifs des organes de la Société et notamment du Conseil, alors que les résolutions de 1921 avaient assigné d'étroites limites auxdits pouvoirs.

Cette constatation vient limiter de façon très précise l'importance actuelle des travaux de 1921 sur le terrain du droit positif, ce qui n'empêche pas qu'il demeure, comme disait M. Rutgers, « d'un très grand intérêt. »

b) Les résolutions et les amendements de 1921 étant restés à l'état de simples projets, l'attention de la Société fut de nouveau attirée par la nécessité de renforcer ou du moins de garantir l'efficacité pratique des dispositions du Pacte : tel fut l'objet du Protocole relatif à l'arbitrage, à la sécu-

rilé et au désarmement voté par l'Assemblée de la S. D. N. dans sa cinquième session de 1924, plus généralement connu sous le nom de Protocole de Genève (9).

Ce document, dans lequel l'opinion internationale avait mis de grands espoirs, est cependant resté lettre morte en raison de l'attitude différente que la Grande-Bretagne, qui lui avait donné son approbation, a cru devoir prendre à son égard par la suite.

c) L'Assemblée de 1927 fut à nouveau saisie d'un rapport sur la question des sanctions établi par M. de Brouckère, délégué de la Belgique, et qui contient une analyse remarquable des difficultés du problème (10).

d) Enfin, l'interprétation de l'article 16 du Pacte a été également examinée dans le Memorandum de M. Rutgers précité.

A ces deux groupes de documents, il y a lieu enfin d'ajouter, pour achever ce tableau des matériaux de la question, ce que l'on pourrait appeler la jurisprudence même de la S. D. N., c'est-à-dire l'ensemble des solutions que les organes de la Société ont été amenés à donner lorsque la question de l'application des sanctions s'est posée en pratique (11).

On sait à cet égard que la Société n'est allée jusqu'au bout dans sa volonté d'appliquer les sanctions que dans le cas du conflit italo-éthiopien, et que c'est dans les déci-

(9) V. textes, rapp. et résol. concernant l'article 16 du Pacte, p. 49 et suiv. *Wehberg*, Le Protocole de Genève, Recueil, 1925, II, p. 5 et suiv.; La Guerre hors la loi, Recueil 1928, IV, p. 186 et suiv. — *Miller*, The Geneva Protocol, Baker, the Geneva Protocol. — *Le Fur*, op. cit., n° 535 et suiv.

(10) V. Textes in rapp. et Résol. concernant l'article 16 du Pacte, p. 60 et suiv.

(11) Cf. *Ray*, Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la pratique et la jurisprudence des organes de la Société, et Supplément à ce Commentaire.

sions prises par le Conseil à cette occasion que l'on peut trouver l'interprétation que la Société elle-même semble donner des textes du Pacte. C'est par conséquent dans les travaux du Conseil, depuis le début du conflit italo-éthiopien, que l'on trouvera le plus clair des renseignements existant en ce qui concerne l'application positive des sanctions.

En dehors du conflit italo-éthiopien, nous retiendrons, pour illustrer les développements qui suivent, les interventions de la S. D. N. dans le différend entre le Paraguay et la Bolivie (conflit du Chaco) d'une part (12) et dans le différend sino-japonais (conflit du Mandchoukouo) d'autre part (13).

*
**

Ceci posé, quelles sont les difficultés essentielles que soulève l'application de l'article 16 ?

Il existe à cet égard un plan classique élaboré à Genève même lors des travaux de la Commission internationale du blocus. Ce plan divise en quatre points le problème des sanctions.

Voici ce plan :

1° Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions, — c'est-à-dire quels sont les cas dans lesquels les sanctions doivent jouer ?

2° A qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ?

Cette question a d'ailleurs été complétée au cours des discussions ultérieures, sous la forme suivante : *à qui et*

(12) *Ray*, Commentaire, pp. 212, n. 2, 577 ; supp. : I, 42 ; III, 21, 55, 72, 74 ; IV : 22, 70, 73, 75, 77, 82, 85, 86, 89.

(13) *Ray*, supp. II : 10, 13, 28, 42, 47, 62, 71, 86 ; III : 12, 15, 27, 29, 55, 57, 59, 61, 68, 70, 77, 84

selon quelle procédure appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ? Nous maintiendrons cette deuxième formule qui est évidemment plus exacte que la première.

3° A quel moment appliquer ces mesures et par qui les faire appliquer ?

4° Comment appliquer les sanctions ?

Cette dernière question dont le libellé est un peu vague visait en réalité le tableau de la graduation des différentes sanctions applicables.

Nous nous proposons d'introduire dans ce qui suit certaines modifications à ce plan.

Nous maintiendrons en effet les deux premières questions qui se placent logiquement au début de l'étude ; il nous semble par contre qu'il y a lieu, une fois que l'on a déterminé les cas d'application des sanctions et les conditions dans lesquelles leur application est décidée, de dresser le tableau des mesures de coercition envisagées quant à leur aspect matériel et d'examiner ensuite dans son ensemble la question des conditions d'exécution des sanctions, ce qui soulève notamment le problème extrêmement délicat de la participation directe et universelle des membres de la Société à la coercition de l'Etat coupable.

Nous aurons donc, dans ce chapitre, quatre sections : la première dans laquelle nous examinerons dans quelles conditions il y a lieu à sanctions ; la seconde dans laquelle nous préciserons à qui et selon quelle procédure il appartient de décider s'il y a lieu à sanctions ; la troisième dans laquelle nous dresserons le tableau des différentes mesures de coercition qui pourront jouer ; la dernière enfin qui sera consacrée à l'étude des conditions d'exécution et de mise en œuvre des sanctions.

SECTION I. — CAS D'APPLICATION DES SANCTIONS (14).

Il est apparu, au résultat de l'analyse historique à laquelle nous nous sommes livrés dans le chapitre précédent que, dans l'esprit de la rédaction du Pacte, les mesures de coercition prévues par l'article 16 ne devaient en aucun cas avoir un champ d'application absolument général. Les rédacteurs du Pacte se sont attachés en effet à préciser avec soin, en suivant en cela la méthode générale à laquelle avaient obéi les projets anglo-saxons, un certain nombre de cas concrets dans lesquels les sanctions devaient jouer.

La première question qui se pose par conséquent c'est celle de la détermination objective de ces cas d'application des sanctions.

Nous suivons à cet égard la méthode que nous nous sommes tracée dans le préambule du présent chapitre en considérant successivement : les textes mêmes du Pacte avec les différentes interprétations auxquelles ils ont donné lieu ; les essais de réforme du Pacte sur ce point dont le plus important reste le Protocole de 1924 ; et enfin les compléments particuliers apportés au système du Pacte par certains traités postérieurs.

§ 1^{er}. — *Cas d'application des sanctions résultant des textes du Pacte.*

Si l'on s'attache tout d'abord à examiner les textes mêmes du Pacte, on est immédiatement amené à établir une distinction entre certains cas où l'application des sanctions

(14) Cf. Ray, *op. cit.*, pp. 504 et suiv. — Hotjer, *Le Pacte de la S. D. N.*, pp. 189 et suiv., 213 et suiv., 223 et suiv., 280 et suiv., 303 et suiv., 319 et suiv. — Yepès et Da Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. D. N.*, t. II, art. 11, 12, 13, 15 16 et 17. — Brück, *op. cit.*, pp. 104 et suiv.

ne peut faire aucun doute et d'autres dans lesquels le Pacte se contentant de prévoir dans une formule plus ou moins vague que des mesures seront prises ou recommandées par le Conseil dans telle ou telle hypothèse déterminée, la question a pu se poser si ces mesures sont celles que prévoit l'article 16.

Nous examinerons successivement chacune de ces deux hypothèses.

*I. — Cas d'application des sanctions prévues
par les art. 16 et 17.*

A. *Art. 16.* — Ces cas sont en réalité ceux que prévoyait déjà le projet britannique dans son dernier état, en tant, du moins, qu'il s'agit des rapports entre les membres de la Société eux-mêmes. En effet, l'article 16 déclare expressément que les sanctions sont applicables si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15. Il suffit de se reporter à ces textes pour constater qu'en vertu de l'article 16 il y aura lieu à l'application des sanctions quand un membre de la Société recourt à la guerre :

a) sans avoir soumis, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil, un différend susceptible d'entraîner une rupture (article 12, alinéa 1^{er}) ;

b) sans avoir laissé expirer un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil (article 12, alinéa 1^{er}) ;

c) contre un membre de la Société qui se serait conformé à la sentence de l'arbitre (article 13, alinéa 4) ;

d) contre un membre de la Société qui aurait accepté un rapport du Conseil délibéré à l'unanimité ou une résolution

de l'Assemblée adoptée dans les conditions de majorité visées par le dernier alinéa de l'article 15.

Ces conditions de majorité sont les suivantes : le rapport relatif au différend doit être adopté par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société qui sont représentés également au Conseil et de la majorité des autres membres de la Société à l'exclusion des représentants des parties en cause.

B. *Art. 17.* — A ces cas d'application des sanctions prévus par l'article 16, il convient d'ajouter ceux qui figurent à l'article 17 :

a) L'alinéa 1^{er} de l'article 17 prévoit qu'en cas de différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun ne fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins du règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dans cette première hypothèse, il s'agit, comme on voit, d'une soumission volontaire des Etats étrangers à la Société à la procédure de règlements pacifiques prévus par le Pacte. Cette soumission implique évidemment que les sanctions, dont le Pacte assortit les efforts de la Société en vue de régler le différend, deviennent également applicables. En d'autres termes, les Etats membres de la Société qui auront recours à l'application de ces mesures dans l'hypothèse où un Etat étranger à la Société aura commis une agression en violation des articles 12, 13 et 15 du Pacte après s'être volontairement soumis à leur application, resteront dans les li-

mites d'une action parfaitement légitime au regard du droit international.

On peut évidemment considérer en l'état actuel des relations internationales que l'hypothèse prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 17 ne risque pas de se produire. Il faudrait, pour qu'il en fût autrement, que la Société des Nations jouisse d'un prestige suffisant pour attirer à elle, dans un cas déterminé de menaces de guerre, les Etats mêmes qui n'en font pas partie. Il est malheureusement certain que les échecs que la Société a subis dans les tentatives de règlement pacifique ou de répression économique entre les Etats qui en font partie, ne sont pas de nature à inciter les Etats étrangers de la Société à faire appel aux mêmes procédures.

b) Un deuxième cas d'application des sanctions prévu par l'article 17 figure dans son alinéa 3 ainsi rédigé :

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société, aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Voici les observations que ce texte appelle :

En premier lieu, en dehors de la soumission volontaire des Etats étrangers à la Société aux obligations du Pacte, la Société ne s'estime pas qualifiée pour intervenir et pour prendre part dans un conflit qui séparerait deux pays dont aucun ne serait membre de la Société. Dans une hypothèse de ce genre, par conséquent, chacun des pays reprend son entière liberté d'action au regard du conflit.

En deuxième lieu, l'alinéa 3 de l'article 17 fait apparaître la Société sous l'aspect d'une véritable alliance défensive contre tous ceux qui refusent de se soumettre à ces obligations. Le texte consacre, en effet, une sorte d'obligation de

protection de tous membres de la Société contre les agressions dont ils seraient victimes de la part d'un Etat non membre.

Il ne s'agira plus, dès lors, de sanctions au sens juridique du terme tel que nous l'avons précédemment défini, mais d'une action purement politique, comportant, pour ceux qui seraient amenés à y participer en tant que membres de la S. D. N., toute la liberté d'appréciation, et sans doute, tous les aléas qu'implique une action de ce genre.

On vient de constater que l'article 16 prévoit expressément le cas où un membre de la Société recourt à la guerre en violation des articles 12, 13 et 15 du Pacte. La question s'est posée de savoir si l'application de ce texte devait être étendue au cas où un Etat se rendrait coupable non pas d'un acte de guerre proprement dit, mais de représailles violentes.

Voici dans quelles conditions (15) :

A la suite de l'assassinat du général italien Tellini et de plusieurs de ses compatriotes, chargés, en 1923, par la Conférence des Ambassadeurs, d'une mission de délimitation de frontières en territoire grec, le Gouvernement italien envoya un ultimatum à la Grèce et occupa Corfou après avoir bombardé sa citadelle. La Grèce saisit le Conseil, auquel l'Italie demanda de se déclarer incompetent, motif pris de ce qu'il appartenait à la Conférence des Ambassadeurs de régler l'ensemble de la question. En l'espèce, l'incompétence du Conseil fut admise ; toutefois, le différend ayant soulevé un certain nombre de problèmes généraux susceptibles de se

(15) *Ray, op cit.*, p. 357 et suiv., 505 et suiv. — *Politts*, Les représailles entre les Etats membres de la S. D. N. : R. D. I. P. 1924, p. 5.

poser à nouveau à l'avenir, un Comité de juristes fut chargé de les examiner.

Parmi les questions posées figurait celle de savoir si les mesures comme celles que l'Italie avait prises à l'encontre de la Grèce pouvaient être considérées comme des actes de guerre, au sens des articles 12 à 16 ou devaient, par contre, être qualifiées, ainsi que le prétendait le Gouvernement italien, de simples « mesures de coercition » restant en dehors du champ d'application desdits textes. Le Comité des Juristes répondit dans les termes suivants (16) :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12-15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci. »

Cette réponse consiste, en définitive, à admettre qu'il s'agit d'une question d'espèce. Il convient d'indiquer d'ailleurs que lors du conflit greco-italien, M. Politis, représentant de la Grèce, avait lui-même exprimé des doutes sur la question de savoir si l'article 16 était applicable (17).

En définitive, il semble bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'une délimitation du champ d'application de l'article 16, mais bien plutôt de la définition du « recours à la guerre ». Il est entendu, en effet, que l'article 16 doit jouer s'il y a recours à la guerre en violation des articles 12, 13 et 15. Mais on n'est plus d'accord lorsqu'il s'agit de savoir où s'arrête les mesures de coercition et où commence l'acte de guerre. Tout ce que l'on peut dire, c'est

(16) *J. O.*, 1924, pp. 524-526.

(17) *J. O.* 1923, p. 1277.

que du point de vue du maintien de la paix, on devrait admettre, comme le demandait, à l'occasion de l'affaire de Corfou, M. Guani, délégué de l'Uruguay (18) « qu'en dehors des représailles d'ordre juridique, économique ou financier, tous les actes de force doivent être exclus, de quelque manière que les qualifie l'Etat qui les applique. »

II. — Voici maintenant quels sont les textes auxquels nous faisons allusion ci-dessus et en présence desquels on peut se demander s'ils doivent s'entendre comme posant en dehors des cas que nous venons d'énumérer d'autres hypothèses d'application des mesures prévues à l'article 16.

a) L'article 10 après avoir précisé dans son alinéa 1^{er} que « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société », ajoute dans son alinéa 2 que « en cas d'agression, de menaces ou de danger d'agression, le Conseil avise au moyen d'assurer l'exécution de cette obligation ».

b) L'article 11 prévoit d'autre part l'hypothèse d'une menace de guerre. On y lit à ce sujet ce qui suit : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ».

c) L'article 13 du Pacte, après avoir prévu la procédure de règlement d'un conflit susceptible d'une solution arbitrale ou judiciaire, décide dans son alinéa 4 que « les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les

(18) Ray, *op. cit.*, p. 358.

sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

Il convient de remarquer immédiatement au sujet de cette dernière disposition qu'elle vise en réalité deux hypothèses bien différentes : la première est celle où un Etat membre aurait recours à la guerre contre un autre Etat membre qui se serait conformé à la sentence arbitrale. Dans ce premier cas, nous nous trouvons dans le domaine de l'application indiscutable de l'article 16. La deuxième hypothèse visée par le texte, c'est celle où un Etat membre tout en n'ayant pas recours à la guerre contre un autre Etat qui se conformerait à la sentence, se refuse à exécuter celle-ci. C'est avec cette deuxième hypothèse que nous sortons du cadre de l'application pure et simple de l'article 16 et c'est par rapport à elle que le Conseil se voit confier la mission de prendre les mesures propres à assurer l'effet de la sentence.

d) Enfin l'article 17, après avoir prévu la possibilité pour le Conseil d'inviter des pays non membres de la Société à se soumettre aux dispositions des articles 12 à 16 en cas de conflit, décide que « si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membres de la Société aux fins de règlement de la Société, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».

L'énumération à laquelle nous venons de procéder nous a mis en présence de quatre cas dans lesquels le Pacte se contente de poser le principe des mesures à prendre par la Société pour sauvegarder la Paix ou pour assurer le respect des engagements internationaux, sans que ces mesures

soient précisées d'une façon rigoureuse soit quant à leur contenu propre, soit quant à la procédure exacte qui doit en entraîner l'application.

Dans ces conditions, une question d'un intérêt capital s'est posée à Genève dès les premiers travaux d'interprétation du Pacte : il s'agissait de savoir s'il était possible d'étendre les mesures prévues à l'article 16 à des cas autres que ceux qui y sont expressément visés auxquels il faut naturellement ajouter ceux visés à l'article 17 ; notamment était-il possible de considérer que les mesures dont le Pacte a parlé en termes vagues dans ses articles 10, 11 et 13 sont les mêmes que celles qui se trouvent énumérées à l'alinéa 1^{er} de l'article 16 ? (19). Il convient de souligner que cette question ne peut réellement se poser que par rapport aux mesures visées dans les articles 10, 13 et 17 *in fine*. Dans le cas de l'article 11, en effet, s'agissant d'une simple menace de guerre, c'est-à-dire d'une situation internationale particulièrement tendue qui requiert l'intervention de la S. D. N., on ne saurait parler de sanction, puisqu'aussi bien il n'y a pas, d'ores et déjà, d'engagement *violé* par un Etat membre.

Quant aux autres cas, il faut bien se rendre compte de la portée réelle de la question. Nous verrons lorsque nous étudierons dans la section suivante comment l'application de l'article 16 à telle espèce déterminée peut être décidée, que, ni le Conseil ni l'assemblée de la Ligue ne sont dotés en cette matière d'un pouvoir de décision. Dès lors que l'on se trouve dans les cas certains d'application des sanctions ou que l'on se trouve dans des hypothèses discutées comme celles des articles 10, 11 ou 13 que nous envisageons

(19) Hotjer, *op. cit.*, sur art. 10, 11 et 13.

en ce moment, il est certain que la question de savoir si des sanctions doivent être ou non appliquées à un pays déterminé dépend, en dernière analyse, de la décision souveraine que prend à cet égard chacun des Etats membres ; cette décision ne relève, selon une formule consacrée à Genève et sur laquelle nous reviendrons dans les pages qui suivent, que de la foi dûe aux traités.

Il ne s'agit donc pas de savoir, lorsque l'on discute de l'application ou de la non-application de l'article 16 en cas de menaces à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Etat membre, ou en cas de non-exécution d'une sentence arbitrale régulièrement rendue, si le Conseil peut ou non, dans ces hypothèses, décider que les sanctions seront appliquées et enjoindre aux Etats membres d'y participer. Un tel pouvoir n'appartient en aucun cas ni au Conseil ni à quelque autre organe de la Société que ce soit. La seule question qui se pose est de savoir si en bonne foi les Etats membres de la Société se sont engagés ou non à participer à l'application des sanctions prévues à l'article 16 dès lors qu'une des trois hypothèses que nous venons de rappeler se trouve réalisée en fait.

A cette question dont il était indispensable de préciser les limites, les organes de la Société chargés en 1921 de l'interprétation de l'article 16 du Pacte ont répondu par la négative. Nous lisons en effet dans le rapport de la C. I. B. que « sous réserve de la disposition spéciale prévue à l'article 17, les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables qu'aux cas spécifiques visés dans ledit article. Le fait que le Pacte prévoit des sanctions pour des cas déterminés signifie que l'article 16 n'impose

pas d'obligations aux membres de la Société en dehors de ces cas » (20).

Quant à la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921, elle se rallie à cette manière de voir et elle décide que dans les situations autres que celles prévues à l'article 16 et aux alinéas 1^{er} et 3 de l'article 17, il ne saurait y avoir une obligation pour les Etats membres d'appliquer des sanctions (21).

Enfin, c'est dans le même sens que se prononce le rapport déposé par M. de Brouckère en 1927 (22).

Nous pensons toutefois que cette interprétation n'écarte absolument pas la possibilité pour les organes de la Société et notamment pour le Conseil de prendre dans les hypothèses autres que celles qui sont directement visées dans l'article 16 et dans l'article 17, alinéas 1^{er} et 3, des mesures efficaces ou jugées telles pour assurer le maintien de la Paix. Ces mesures, qui peuvent prendre le caractère d'actes de pression économique à raison précisément de la généralité des termes employés dans les différents textes que nous venons de citer, présenteraient par conséquent un caractère parfaitement légitime, et constitueraient des *sanctions proprement dites*.

Tout autre est la question de savoir si les Etats membres sont obligés de suivre les recommandations que le Conseil jugerait bon de formuler à cet égard. Il y a là un aspect du problème général de l'autorité des recommandations du Conseil en cette matière, auquel nous aurons à revenir ci-dessous.

Il convient, avant de quitter la question des cas d'appli-

(20) Rapport de la C. I. B., eod. loco, p. 17.

(21) Rapport de la 3^e Commission, eod. loco, p. 31.

(22) Rapport de M. de Brouckère, eod. loco, p. 68.

cation des sanctions prévues par le texte même du Pacte, de signaler la disposition particulière de l'article 16, al. 4, dont voici les termes :

« Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est
« rendu coupable de la violation d'un des engagements ré-
« sultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote
« de tous les autres membres de la Société représentés au
« Conseil. »

Les commentateurs du Pacte s'accordent pour reconnaître que cette sanction particulière de l'exclusion peut s'appliquer, non seulement dans les cas limitativement énumérés par l'article 16 *in princ.*, mais en présence de toute violation quelconque des engagements pris dans le Pacte (23).

Mais il n'en est pas moins vrai qu'en l'état actuel des relations internationales, cette mesure présente un caractère entièrement théorique. En effet, pour que l'exclusion de la communauté internationale puisse présenter un caractère dangereux pour l'Etat qui est frappé de cette mesure, il faut de toute évidence que deux conditions soient réunies. En premier lieu, il faut qu'il s'agisse d'une communauté internationale quasi-universelle, parce qu'alors seulement l'exclusion aura pour résultat de placer l'Etat fautif dans un isolement quasi-absolu ; et en second lieu il faut que la communauté internationale dont l'Etat fautif se trouve exclu ait une puissance considérable en sorte que la participation à cette communauté soit de nature à présenter pour tous ses membres des avantages substantiels.

Il est clair que ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont réalisées à l'heure actuelle par l'organisme de Genève. Par conséquent, la S. D. N., loin de pouvoir s'offrir le luxe

(23) *Kay*, *op. cit.*, p. 535. — *Yepès et Da Silva*, *op. cit.*, p. 30.

d'exclure les Etats membres, doit chercher au contraire à les retenir ; il est peu probable dans ces conditions que la mesure prévue à l'alinéa 4 de l'article 16 soit d'une application prochaine.

§ 2. — *Cas d'application des sanctions*
 *dans le Protocole de Genève de 1924.*

Le « Projet de Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux », connu sous le nom de « Protocole de Genève » est un texte (24) adopté à l'unanimité par la V^e Assemblée de la S. D. N. (septembre 1924), mais qui n'est jamais entré en vigueur, par suite, notamment, de l'opposition que devaient y faire, en dépit de ce texte, la Grande-Bretagne et certains de ses dominions.

Le Protocole avait pour but de combler les lacunes du Pacte de 1919, en posant, tout d'abord, le principe de l'arbitrage obligatoire pour les litiges juridiques énumérés à l'art. 12 du Pacte, en essayant, au moyen d'une procédure assez complexe, d'écarter les inconvénients de la règle de l'unanimité pour les recommandations formulées par le Conseil dans les différends politiques, et en donnant enfin une définition précise de l'agresseur. Nous n'avons pas à rentrer ici dans l'examen d'ensemble de ce document (25). Mais nous devons en retenir les dispositions qui sont de nature à étendre le champ d'application des sanctions prévues à l'article 16 du Pacte.

L'article 10 du projet de protocole de 1924 avait pour objet de généraliser dans une très large mesure l'application des sanctions prévues par le Pacte. Au lieu de procéder par une énumération limitative des cas concrets dans les-

(24) V. Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte, p. 49. — Cf. également Rapport sur le Projet de Protocole, eod. loco, p. 17.

(25) *Wehberg*, Le Protocole de Genève, Recueil, 1925, II, pp. 5 et suiv. ; *La guerre hors la loi*, Recueil, 1928, IV, pp. 186 et suiv. ; *Miller*, The Geneva Protocol. — *Baker*, The Geneva Protocol. — *Le Fur*, op. cit., n° 535 et suiv.

quels les dispositions de l'article 16 deviennent applicables, le Protocole posait, en effet, en principe, que ces mesures devaient entrer en jeu à l'encontre de tout agresseur.

Ce principe posé, il était évidemment nécessaire de définir l'agresseur et c'est à cela que s'emploie précisément l'article 10. Il décide tout d'abord d'une façon générale, que tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au Protocole est agresseur ; d'autre part, la violation du statut d'une zone démilitarisée est assimilée au recours à la guerre. Si l'on rapproche cette disposition de la partie finale du texte où il est prévu que les sanctions sont applicables à tout agresseur, on constate que d'après le Protocole toute violation quelconque des engagements internationaux, commise au moyen d'un acte de guerre, doit entraîner la prise de mesures de coercition contre l'Etat qui s'en est rendu coupable.

Cela ne signifie évidemment pas que si le Protocole était entré en vigueur, toute violation quelconque des engagements pris dans le Pacte eût entraîné l'application des sanctions. Ainsi, il est évident que si un Etat mandataire ne remplit pas les obligations qui lui incombent aux termes de l'art. 22 du Pacte, ce manquement ne déclanchera pas l'application de l'art. 16. Mais le Protocole écarte les doutes qui pouvaient subsister quant à l'application de ce texte en dehors des hypothèses qu'il vise expressément — et notamment des art. 10, 11 et 13 dont nous venons de parler. — En définissant comme agresseur tout Etat qui se refuse au règlement pacifique des différends qu'il peut avoir avec un autre Etat et en déclarant que les sanctions lui sont applicables, le Protocole fait rentrer dans le champ d'application de l'art. 16 tout recours quelconque à un acte de guerre, et non seulement le « recours à la guerre en violation des art. 12, 13 et 15 ».

C'est dans ce sens qu'il y a lieu d'interpréter, à notre

avis, l'article 10 du projet de Protocole qui crée un certain nombre de présomptions d'agression. Il y est spécifié, en effet, que dans le cas où des hostilités sont déjà engagées, sera présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

« 1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure du règlement pacifique prévu « aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le Protocole, ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, ou enfin qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend, qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte ;

« 2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période visée à l'article 7 du présent Protocole. » (Il s'agit de mesures de sauvegarde que le Conseil a le droit de décider pour arrêter les hostilités ou éviter leur extension pendant que se poursuivent les tentatives de règlement pacifique).

Enfin, les auteurs du Protocole, prévoyant que le Conseil pourrait se trouver, malgré la précision de termes de l'article 10, en difficulté pour déterminer immédiatement quel est l'agresseur, ont mis à la disposition du Conseil un moyen très pratique pour assurer l'arrêt des hostilités. Il est prévu, en effet, que, en dehors des cas où une présomption d'agression s'applique, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Lorsque cet armistice est prescrit, de deux choses l'une : ou bien les parties s'y conforment et, dans ce cas, le but immédiat de l'intervention de la Société se trouve évidemment atteint, ou bien, par contre, l'une des parties refuse l'armistice ou en viole les conditions et dans ce cas intervient une nouvelle présomption d'agression en quelque sorte subsidiaire à l'encontre de cet Etat. Sans doute y a-t-il une hypothèse que le projet de Protocole n'a pas prévu : c'est celle où ni l'une ni l'autre des deux parties en présence ne respecterait l'armistice proposé par le Conseil. Dans une telle hypothèse, la présomption subsidiaire ne pourra évidemment pas jouer. Mais on peut présumer qu'elle ne serait pas fréquente en pratique ; en effet, l'histoire de l'application du Pacte depuis 1919 montre bien que, dans la plupart des cas, il y a dans un conflit déterminé un pays plus faible qui est tout disposé à suivre les recommandations de la Société afin d'obtenir en échange sa protection.

Il n'est pas contestable que ces différentes réformes apportées par le projet de Protocole étaient de nature à renforcer considérablement la sécurité internationale. On peut évidemment penser que par la rigueur même des engagements qu'il édictait, le Protocole aurait rencontré, même au cas où sa ratification eût été acquise, des difficultés considérables d'application. Mais nous considérons, et nous aurons à nous expliquer à nouveau sur ce point, que l'existence d'une obligation internationale précise n'est pas absolument dépourvue d'intérêt, alors même que l'on n'est pas absolument sûr d'en pouvoir obtenir, le cas échéant, une exécution intégrale : c'est qu'en effet, il est toujours plus difficile à un Etat déterminé de prendre une attitude qui contrevient directement à des obligations qu'il a solennellement contractées, que d'adopter une position qui ne lui est pas interdite par ses engagements internationaux.

Quoiqu'il en soit, le projet de Protocole s'étant heurté, comme on le sait, à l'opposition de dernière heure de la Grande-Bretagne, les dispositions qu'il contenait sont restées lettre morte, de sorte que dans le droit positif actuel on est obligé d'admettre que l'application des mesures prévues à l'article 16 n'est obligatoire pour les Etats membres que dans les cas où le Pacte de la S. D. N. l'a expressément édicté.

§ 3. — *Cas d'assistance mutuelle
résultant de traités postérieurs au Pacte.*

Nous plaçons ici les hypothèses prévues par les traités postérieurs au Pacte et qui intéressent directement la sécurité de la France.

A. — En premier lieu, le Traité de Locarno du 16 octobre 1925 (26) : nous avons déjà expliqué les raisons pour lesquelles nous pensions qu'il y avait lieu, pour l'instant, de considérer ce traité comme étant encore juridiquement en vigueur.

Il prévoit deux hypothèses distinctes d'intervention des puissances garantes, c'est-à-dire de la Grande-Bretagne et de l'Italie en faveur de l'une quelconque des parties principales, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique et la France.

a) Tout d'abord, s'il y a agression flagrante commise par l'une des parties principales contre une autre, les deux puissances garantes doivent prêter immédiatement assistance à la victime de l'agression. Il convient de rappeler à ce sujet que le Traité de Locarno assimile expressément la violation des dispositions du Traité de Versailles qui créent une zone

(26) Cf. *Le Fur et Chklaver, op. cit.*, p. 692. — *Politis, Les accords de Locarno*, R. D. I. P. L. C., 1925, p. 713.

démilitarisée sur la rive droite du Rhin à une agression flagrante. Par conséquent, les puissances garantes sont, en principe, obligées de prêter immédiatement assistance à la France et à la Belgique au cas où une violation de ce genre viendrait à se produire.

On connaît les conditions dans lesquelles cette clause du Traité de Locarno n'a pas joué au moment où, le 7 mars 1936, le Gouvernement du Reich allemand a fait pénétrer des troupes dans la zone démilitarisée. Il convient, d'ailleurs, de reconnaître que l'obligation d'assistance ne pouvait jouer en l'espèce à raison même de l'attitude que la France et la Belgique ont adoptée en l'occurrence. Il est apparu, en effet, que dès la première minute, ni la France ni la Belgique ne songeaient à faire usage de leur droit strict, en répondant à la violation de la zone démilitarisée par des mesures d'ordre militaire. Dans ces conditions, l'assistance militaire de la Grande-Bretagne et de l'Italie ne pouvaient évidemment jouer, aucun conflit armé n'ayant résulté de l'incident.

Il convient enfin d'observer, en ce qui concerne ces hypothèses d'agression flagrante, que le Traité de Locarno n'enlève nullement à la S. D. N. la compétence de connaître du conflit et de tenter d'en obtenir un règlement. En effet, l'assistance immédiate qui est prêtée par les puissances garantes à la victime de l'agression flagrante, n'empêche nullement que le Conseil doive se réunir immédiatement pour adresser aux parties en conflit des recommandations tendant à en assurer l'issue. Sans doute, cette intervention de la S. D. N. risque-t-elle de rester inopérante dans cette hypothèse, puisqu'aussi bien elle se produit dans des circonstances particulièrement défavorables à son succès. En

effet, l'assistance militaire des puissances garantes ayant joué, un conflit armé proprement dit s'en est fatalement suivi qui aura engagé les principales puissances occidentales à tout le moins, et qui aura pu, d'autre part, entraîner à sa suite une extension de la guerre à raison du réseau d'amitiés existant au moment où le conflit a surgi.

b) Le Traité de Locarno vise, d'autre part, l'hypothèse d'une agression non flagrante. Il est évidemment difficile de trouver un critérium absolument sûr de cette distinction. Ce que l'on peut dire de mieux à ce sujet, c'est qu'il y a en tout cas agression flagrante et par conséquent obligation d'assistance militaire immédiate, outre le cas de la violation de l'article 43 du Traité de Versailles, toutes les fois qu'il y a eu incursion des forces militaires d'une des parties contractantes sur le territoire d'une autre. En dehors de cette hypothèse absolument typique, il sera évidemment délicat de savoir si l'on est ou non en présence d'une agression, puisque cette notion implique nécessairement l'absence de toute provocation de l'autre partie.

Il convient d'ailleurs de souligner que l'application loyale des dispositions du Traité devait dépendre somme toute de la bonne foi des puissances garantes : s'il est en effet difficile de donner une définition juridique et logique parfaitement rigoureuse de l'agression flagrante, il est au contraire certain qu'en pratique le caractère flagrant d'une agression est une question de simple bon sens qui, pour peu qu'elle soit examinée avec bonne foi, recevra toujours et très aisément une solution.

Quoiqu'il en soit, c'est dans l'hypothèse de l'agression non flagrante que le Traité de Locarno, tout en écartant la notion d'assistance immédiate, s'efforce de perfectionner le système du Pacte. Ce perfectionnement consiste essen-

tiellement en ce que le Conseil de la S. D. N. devra se réunir immédiatement, et que les puissances garantes s'engagent à se soumettre à la décision que le Conseil aura prise à la majorité des deux tiers, les voix des parties en conflit n'étant pas prises en considération. Cela signifie que si, à la majorité des deux tiers, le Conseil décide qu'il y a agression, cette décision s'impose aux puissances garantes qui doivent, indépendamment de toute action collective qui serait décidée par les membres de la Société en application de l'article 16, prêter une assistance immédiate à la victime de l'agression.

Le Traité de Locarno supprime ainsi dans une large mesure les inconvénients de l'application rigoureuse du principe de la souveraineté en matière de définition de l'agresseur. Non seulement la résolution du Conseil est valablement prise à la majorité des deux tiers, alors que dans le cadre d'application de l'article 16 la résolution n'a aucun effet si elle ne réunit pas l'unanimité des membres, mais de plus, tandis que d'après l'interprétation du Pacte le Conseil ne peut exprimer qu'un simple avis au sujet de la question de savoir s'il y a ou non agression, d'après le Traité de Locarno, la résolution du Conseil constitue une véritable décision souveraine à laquelle les puissances garantes doivent se soumettre.

Il y a lieu cependant d'observer que cette amélioration apportée par le Traité de Locarno risquerait, au cas où l'application des dispositions relatives à l'agression non flagrante devait intervenir — si tant est qu'elle puisse encore se produire en l'état actuel de la question —, de rester plutôt théorique. Il ne faut pas oublier en effet, qu'outre les grandes puissances dont la plupart sont en même temps soit parties principales soit puissances garantes au Traité

de Locarno, le Conseil se compose de représentants de petites et moyennes puissances qui suivent généralement les directives données par celles d'entre les grandes puissances dont elles sont les alliées.

Dans ces conditions, on peut estimer que la majorité du Conseil subissant nécessairement l'influence de la Grande-Bretagne et de la France, la décision relative à l'existence d'une agression non-flagrante aurait dépendu dans une large mesure de la volonté de ces deux pays.

B. — Des perfectionnements au système de sécurité tel qu'organisé par le Pacte ont été également apportés par le Traité franco-soviétique du 2 mai 1935, et par le traité tchéco-soviétique du 16 mai 1935 (27).

Chacun de ces deux traités prévoit qu'au cas où l'une ou l'autre des parties contractantes seraient victimes d'une agression non provoquée de la part d'un autre Etat membre ou non de la S. D. N., les deux parties contractantes se consulteraient immédiatement et prendraient les mesures conservatoires imposées par la situation. D'autre part, les parties contractantes s'engagent à suivre, en ce qui concerne leur attitude définitive, les résolutions prises par le Conseil de la S. D. N. à la majorité des deux tiers.

Il convient de souligner qu'en aucun cas il ne peut s'agir, si l'on considère la lettre même de ces deux traités, d'une assistance automatique que chacun des pays donnerait à l'autre dès que ce dernier se trouverait engagé dans un conflit armé.

Si une telle assistance avait été prévue, les traités franco-tchécoslovaque et franco-soviétique seraient en réalité des alliances pures et simples. Or, quelque soit le sort qui sera

(27) Texte dans *Ray*, Suppl., 1934, p. 100 et note 1.

pratiquement fait dans l'avenir à ces deux conventions, il est certain que juridiquement elles diffèrent d'une alliance, en ce que l'assistance n'est donnée par l'un des pays à l'autre qu'en cas d'agression non provoquée et après un examen en commun de la situation.

SECTION II. — A QUI ET SELON QUELLE PROCÉDURE APPARTIENT-IL
DE DÉCIDER S'IL Y A LIEU A SANCTIONS ? (28).

Nous venons de déterminer les cas dans lesquels les sanctions sont applicables.

Mais cette détermination reste nécessairement sur le plan théorique. Pratiquement, en effet, il ne suffit pas de dire que lorsqu'un pays a commis une violation de l'article 12, 13 ou 15, les sanctions doivent jouer, pour que toute difficulté soit écartée à cet égard. Encore faut-il, et c'est évidemment la question la plus épineuse, savoir dans chaque espèce qui peut se présenter, si cette violation a bien été commise.

Il est évident en effet qu'un pays, quelles que soient la franchise et la brutalité dont il entendrait faire preuve dans son action internationale, ne reconnaîtra jamais lui-même qu'il a délibérément négligé ses engagements internationaux. On a pu notamment constater, dans le cas récent du conflit italo-éthiopien, que, quelle qu'eût été l'évidence de l'agression commise par l'une des parties, cette même partie n'en a pas moins manqué de soutenir le plus sérieusement du monde qu'elle avait été provoquée et que son action avait présenté un caractère purement défensif.

(28) Cf. Rapport de la C. I. B., eod. loco, p. 17 ; Rapport de la 3^e Commission de l'Assemblée de 1921, eod. loco, p. 32 ; Rapport de M. de Brouckère, eod. loco, p. 69.

Observons bien qu'il ne suffirait pas, dans un cas de ce genre, de contester le sérieux de telles affirmations et de dire qu'elles sont contredites par des faits matériels pertinents. Encore faut-il, si l'on veut parler d'une organisation internationale proprement dite, que cette contradiction et cette pertinence soient constatées par un organisme qualifié à cet effet.

Au surplus, s'il existe des hypothèses dans lesquelles la décision relative à la violation du Pacte n'est pas de nature à soulever des contestations sérieuses, il peut aussi bien s'en rencontrer d'autres où les deux parties en présence ont des torts réciproques, où l'origine et l'évolution du conflit n'apparaissent pas dans une clarté absolue, en sorte que la question de savoir s'il y a lieu d'appliquer les sanctions, et à quel pays les sanctions doivent être appliquées, pourra soulever des difficultés sérieuses et réelles.

On voit bien par conséquent que dans tous les cas la question se pose et qu'on ne saurait se contenter du principe de l'automatisme des sanctions pour prétendre ignorer ce problème essentiel de la décision qui doit intervenir dans chaque espèce pour que les mesures de coercition puissent entrer en vigueur.

Le moment est venu, d'ailleurs, à la lumière de ces considérations, de s'expliquer sur cette question d'automatisme dont on a si souvent parlé à propos de l'article 16.

Nous croyons pouvoir affirmer que par un véritable abus de langage une confusion a été commise entre le caractère péremptoire de certaines causes de sanctions et leur caractère automatique.

Une comparaison tirée du droit interne permettra sans doute d'éclairer cette distinction : il n'est pas douteux que l'adultère soit une cause péremptoire de divorce, mais il

n'en résulte nullement et on ne l'a jamais soutenu, que le divorce, c'est-à-dire la séparation juridique et légalement valable entre les époux, puisse suivre *automatiquement* l'adultère sans l'intervention d'une procédure ou d'une discussion, quelle qu'elle soit. Il faut nécessairement que l'adultère soit constaté par l'organe compétemment saisi ; mais, d'autre part, cet organe, une fois qu'il a reconnu l'existence matérielle du fait, sera tenu de prononcer le divorce et c'est en ce sens que l'adultère est une cause péremptoire de divorce.

Quel que soit l'éloignement des deux domaines, nous pensons que cette analyse peut être rigoureusement transportée dans le cadre du droit international. Ce que l'on veut dire, lorsqu'on parle d'automatisme des sanctions, c'est que, une fois constatée et reconnue, la violation de l'article 12, 13 ou 15 du Pacte, les membres de la S. D. N. ne peuvent plus se dérober à l'application des mesures prévues à l'article 16. La violation des articles 12, 13 et 15 constitue ainsi une cause péremptoire d'application des sanctions ; mais il n'en faut pas moins que cette violation soit constatée d'une manière quelconque, puisque, de même que dans notre exemple, l'époux défendeur qui voudra éviter le divorce contestera l'existence matérielle de l'adultère, de même et plus probablement encore, l'Etat accusé d'avoir rompu le Pacte contestera qu'il y ait eu rupture.

Nous avons à peine besoin d'ajouter d'ailleurs que la constatation de cette rupture du Pacte présentera un caractère d'autant plus délicat qu'il ne s'agit pas, en réalité, de rechercher purement et simplement si un fait matériel s'est produit, mais, de plus, d'examiner la signification juridique de ce fait, en un mot, de le qualifier : en effet,

la rupture du Pacte, comme toute violation d'un contrat quelconque, n'est pas un fait matériel, mais bien un fait juridique ; c'est-à-dire que les actes matériels, reprochés à l'Etat accusé, devront être appréciés à la lumière d'une interprétation des obligations inscrites dans le Pacte dont on prétend qu'il a commis la violation.

Comment peut-on dès lors soutenir que les sanctions soient automatiquement applicables, alors que, de toute évidence, avant de les appliquer, cette recherche, à la fois de fait et de droit, devra être poursuivie et devra aboutir à une solution positive.

Il est vrai que le texte même de l'article 16 peut faire illusion à ce sujet. Nous y lisons, en effet, que « si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13, 15, il est *ipso facto* en état de guerre avec les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre... etc... » ; c'est sans doute cette expression très catégorique qui est à l'origine de ce que nous pourrions appeler la théorie de l'automatisme des sanctions. Mais cette expression n'en laisse pas moins subsister la condition essentielle que le texte lui-même énonce dès l'abord : une violation doit avoir été commise ; il est donc absolument indispensable de savoir comment l'accomplissement de cette condition sera constatée.

Les observations qui précèdent s'appliqueraient *a fortiori* si l'on admettait, avec certains auteurs dont nous avons parlé dans la première section, que les sanctions de l'article 16 sont également applicables dans les hypothèses où le Pacte de la S. D. N. se contente de décider que le Conseil avisera des mesures à prendre pour écarter un trouble ou une menace de guerre.

De toute évidence, l'ensemble de la procédure se trouve dans les hypothèses de ce genre entre les mains du Conseil qui devra avant tout décider si, oui ou non, des mesures doivent être prises.

Nous écartons cette question dans les développements qui vont suivre. Il apparaît, en effet, au résultat des travaux de la S. D. N. que nous avons examinés dans la section précédente, que sur le terrain du droit positif l'extension des mesures de l'article 16 à des cas autres que ceux qui y sont prévus expressément, ne peut pas être admise.

* * *

Ces précisions données sur la portée réelle qu'il convient d'attacher à la notion d'automatisme des sanctions, nous devons rechercher maintenant à quelle autorité il appartient de décider que l'on se trouve dans un cas de rupture du Pacte entraînant l'application de l'article 16.

Dès les premiers travaux poursuivis sur cette question dans le cadre même de l'institution de Genève, c'est-à-dire lors des travaux de la Commission Internationale du Blocus et de la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921, la solution de ce problème a rencontré des difficultés considérables provenant de l'antinomie inévitable qui existe entre la notion de souveraineté des Etats conçue dans le cadre des théories classiques du Droit International Public d'une part, et les exigences d'une véritable organisation internationale d'autre part.

Nous touchons là, en effet, à l'une des questions essentielles que soulèvent l'idée même de la S. D. N., ainsi que son organisation. Les limites de notre sujet nous empêchent d'examiner dans son ensemble cette question de la

conciliation d'une souveraineté étatique absolue avec l'organisation d'une communauté internationale efficace. Qu'il nous suffise de montrer que si l'on veut assurer une portée réelle et pratique aux obligations inscrites dans le Pacte de la S. D. N. en vue de garantir le maintien de la paix, il apparaît comme indispensable de confier le soin de dire si dans une espèce déterminée ces obligations ont été ou non respectées à une autorité impartiale, indépendante des parties en cause, et dont la décision est susceptible de lier tous les membres de la Société internationale.

Mais cette nécessité, — dans laquelle on aura retrouvé sans peine l'une des exigences fondamentales de tout système de sanctions complètes, et partant de tout système de droit positif — s'oppose directement à la volonté des Etats de conserver nonobstant leur entrée dans la S. D. N. une indépendance et une souveraineté dont la nature propre doit rester la même qu'avant 1919.

Sans doute, les Etats membres de la S. D. N. n'ont-ils jamais contesté que dans son contenu matériel, leur souveraineté pût se trouver modifiée et notamment réduite par le fait de l'adhésion au Pacte. Mais on a toujours pris bien soin de distinguer cet aspect quantitatif, si l'on peut dire, de la notion de souveraineté de son aspect qualitatif. On veut bien, en d'autres termes, apporter quelques limitations à la liberté et au bon plaisir en matière de relations internationales, mais on se refuse énergiquement à considérer que ces limitations puissent porter atteinte à l'essence même de la souveraineté qui continue aujourd'hui, comme par le passé, à conférer à chaque Etat souverain une sorte de suprématie, en ce sens que s'il reconnaîtra des égaux dans les autres Etats souverains, il n'admettra, en aucun cas,

qu'une autorité politique supérieure à lui dans le domaine international puisse exister.

Ainsi, loin d'admettre que la conception même d'une organisation internationale impose la création d'une autorité de ce genre, les Etats membres de la S. D. N. persistent dans l'idée que le Pacte de 1919 n'a été qu'un traité de plus, plus général et plus important que les autres, mais qui, juridiquement parlant, reste dans le cadre des limitations que les souverainetés nationales s'imposent librement et volontairement à elles-mêmes.

On peut considérer que cette conception (29) qui refuse somme toute, selon une formule déjà consacrée, à voir dans la S. D. N. un super-Etat ou un pouvoir constitutionnel international, est inadmissible dans le cadre des nécessités réelles de la vie internationale et qu'elle est de nature à diminuer considérablement l'apport effectif que le Pacte de 1919 est susceptible de fournir à l'organisation et à la paix du monde. Mais il faut bien souligner que, quelle que soit la valeur d'une pareille objection, il est hors de doute, sur le plan du droit positif, que l'intention des Etats membres de la S. D. N., tant au moment de leur adhésion que depuis que la Société fonctionne, a toujours été de conserver avec toute sa signification et toute sa valeur l'ancienne idée de

(29) V. sur la conception générale du Pacte de la S. D. N., outre les Commentaires précédemment cités : *Hoijer*, La sécurité internationale et ses modes de réalisation. — La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N. — *Bourgeois*, Le Pacte de 1919 et la S. D. N. — *Scelle*, Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de la paix. — *Seckucking*, Le développement du Pacte de la S. D. N. (Recueil des Cours de l'Académie de D. I. de la Haye, 1927, V). — V. plus spécialement sur le problème de la souveraineté ; *Le Fur*, Reconnaissance, détermination et signification en D. I. du domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat (R. D. I., 1931, t. VIII, p. 94). — *Politis*, Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux (Recueil des Cours, 1925, I).

souveraineté. Il serait vain, par conséquent, de s'efforcer de trouver dans les textes du Pacte des arguments qui permettraient d'attribuer à un organisme international, et notamment au Conseil ou à l'Assemblée de la S. D. N., un pouvoir de décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation du Pacte dans une espèce déterminée. Il convient notamment de bien souligner que l'art. 16 du Pacte ne donne à aucun organe de la Société un pouvoir de ce genre. On peut pour ainsi dire toujours solliciter un texte et pour peu qu'on y mette de l'habileté et de la bonne volonté, en faire résulter des solutions conformes à une conception théorique déterminée. Mais l'examen objectif des conditions dans lesquelles les Etats sont entrés dans la S. D. N. et de l'attitude qu'ils ont observée depuis nous oblige à admettre, aussi regrettable que cela puisse paraître, que dans cette question du jugement portant sur la réalisation d'une rupture du Pacte, les Etats s'en sont tenus à une application stricte des prérogatives résultant de leur souveraineté.

En effet, le rapport de la Commission Internationale du Blocus pose en principe qu'il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités.

Ainsi, c'est uniquement à la bonne foi des Etats que l'on fait appel pour assurer l'application de l'article 16 en cas de rupture du Pacte. Les organes de la S. D. N. semblent même s'être montrés particulièrement soucieux des susceptibilités des Etats à ce sujet. Voici, en effet, comment s'exprimait lors de la discussion du rapport de la Commission

Internationale du Blocus, devant la III^e Commission de l'Assemblée de 1921, le rapporteur, M. Schanzer, délégué de l'Italie :

« Il ne faut pas donner l'impression qu'on soupçonne les « Etats de ne pas respecter les engagements qu'ils ont « pris » (30).

On jugera sans doute, à la lecture de ces paroles du représentant de l'Italie, prononcées en 1921, que l'histoire a parfois d'étranges retours. Quoi qu'il en soit, M. Schanzer ajoute qu'« une fois qu'une rupture de Pacte a été constatée, il faut absolument éviter de paraître leur laisser (aux Etats) le droit de décider s'ils doivent ou non appliquer les sanctions ».

Le correctif que le rapporteur apporte ainsi à son désir de ne point froisser les susceptibilités des Etats membres est sans doute plus apparent que réel : en effet, il n'est pas très important de dire qu'une fois la rupture du Pacte constatée, les sanctions sont obligatoirement applicables, tant que l'on laisse à la disposition des Etats la décision préalable sur l'existence même d'une rupture.

Ce principe de la souveraineté des Etats nettement formulé dans le rapport de la C. I. B. et défendu, comme on vient de le voir, devant le III^e Commission, passera naturellement dans le rapport de la III^e Commission de l'Assemblée de 1921 où il est qualifié de principe fondamental sur la question qui nous préoccupe.

Il est intéressant de souligner à cet égard que c'est bien à la conception générale de la S. D. N. que la Commission entend rattacher ce principe. Nous lisons, en effet, dans le

(30) *Loc. cit.*, p. 32 et suiv.

rapport qu'il est « en harmonie avec l'esprit du Pacte et avec le fait que l'article 16 ne reconnaît à aucun organe de la Société le pouvoir de décider d'une manière obligatoire pour tous les membres qu'un membre est en rupture de Pacte, ce qui ne serait pas compatible avec les droits de souveraineté des différents Etats. »

Dès lors, la Troisième Commission considère, comme la C. I. B. l'avait déjà fait, que la seule garantie d'application de l'article 16 réside dans la foi due aux traités. Mais les rapports précisent bien qu'il faut que chaque membre ait acquis la conviction qu'il y a rupture de Pacte.

Sans doute, la Troisième Commission reconnaît-elle que la difficulté centrale consiste en ce qu'il s'agit de concilier la liberté et l'indépendance des Etats avec la nécessité manifeste de mettre d'accord les membres de la Société sur la réalité de la rupture effective du Pacte au sens de l'article 16,

Théoriquement cette « difficulté centrale » aurait pu trouver sa solution dans l'attribution au Conseil de la S. D. N. du pouvoir de décider s'il y a ou non rupture du Pacte ; nous ne voyons pas en quoi la liberté des Etats eût été entamée par une solution de ce genre, de même que nous ne voyons pas que la liberté des citoyens français se trouve diminuée du fait que les Tribunaux existent pour dire si dans un cas déterminé l'un d'entre eux a commis ou non une infraction au Code Pénal. A moins, bien entendu, que l'on s'obstine à maintenir dans le cadre du Droit International la confusion depuis longtemps abandonnée dans l'organisation intérieure des sociétés civilisées entre la liberté et l'anarchie. Mais il ne faut pas se dissimuler qu'une telle solution ne semble avoir aucune chance d'être adoptée, à raison précisément de l'*attitude pratique* que les Etats

membres observent, — et observeront sans doute de plus en plus, — dans ce domaine, telle que nous avons essayé de la décrire dans les pages qui précèdent.

Au surplus, fût-il même par impossible admis en principe, le pouvoir souverain du Conseil s'avèrerait bientôt comme une source de difficultés, bien plus que de progrès. On peut dire, en effet, que le meilleur moyen d'arrêter les sanctions, c'est de donner au Conseil le pouvoir de décider leur application. En effet, des tendances divergentes et conformes chacune, aux intérêts réels des puissances représentées au Conseil, — ne manqueraient d'y apparaître, qui auraient pour effet d'enrayer l'application de l'article 16.

Peut-on espérer sortir de cette impasse en écartant la règle d'unanimité ? Nous craignons qu'il n'y ait, là encore, une dangereuse illusion. En effet, donner à une majorité d'Etat le pouvoir de décider que les sanctions seront appliquées, aboutira fatalement à la formation de deux blocs, — celui de la majorité s'opposant à celui de la minorité. Il est à peine besoin de montrer ce qu'un tel résultat aurait de dangereux pour le maintien de la paix, — but essentiel de l'action de la Société.

On comprend dès lors que la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 se soit contentée de sortir de la difficulté dont elle avait elle-même souligné l'importance en déclarant que « c'est la grande autorité morale du Conseil fortifiée par la présence des Etats intéressés, qui doit conférer à son avis la force de conviction nécessaire pour amener l'accord entre les membres de la Société et les décider à une action commune ».

C'est qu'en effet tout en refusant au Conseil un pouvoir de décision sur la question de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte, la Troisième Commission consent néanmoins à

lui donner le droit, — qui est en même temps pour lui un devoir — d'émettre un avis sur cette question.

La Commission s'est d'ailleurs préoccupée de préciser les conditions de procédure dans lesquelles cet avis devra intervenir. Le rapport, reprenant d'ailleurs les conclusions auxquelles était déjà arrivée la C. I. B., indique que le Conseil saisi de la question d'une rupture de Pacte qu'aurait commise un Etat membre, doit se réunir et émettre un avis, les voix des parties en cause ne comptant d'ailleurs pas pour l'adoption de cet avis.

La Commission n'a pas pris soin de préciser davantage si l'avis devra être rendu à l'unanimité des voix du Conseil autres que les parties en cause. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'étant donnée la portée limitée que l'on attribue *à priori* à l'intervention du Conseil, cette question des conditions de vote n'est pas essentielle. En aucun cas en effet, l'opinion du Conseil sur la question qui lui est soumise ne se présente comme une véritable décision ; dès lors, il n'est pas indispensable de savoir si l'unanimité est nécessaire pour que l'opinion du Conseil soit régulièrement exprimée, puisqu'aussi bien cette opinion ne lie pas les Etats membres qui doivent eux-mêmes acquérir l'intime conviction qu'il y ait eu rupture du Pacte.

Sans doute, un avis adopté à l'unanimité aura-t-il plus de chance d'exercer sur les Etats membres cette sorte de pression morale qui devrait, conjuguée avec celle de l'opinion publique internationale, entraîner leur adhésion au point de vue exprimé par le Conseil. On peut donc estimer qu'il est préférable si l'on veut que l'avis du Conseil, tout en n'ayant pas une force exécutoire proprement dite, présente une certaine efficacité, que cet avis soit pris à l'unanimité des voix. Mais encore une fois, il ne saurait s'agir

là d'une condition obligatoire, puisqu'aussi bien ne peut-on juridiquement faire dépendre de conditions précises de validité, un acte qui est destiné à n'avoir qu'une force morale et qui ne présente aucun caractère obligatoire.

Outre cet avis formulé sur la question de savoir s'il y a rupture de Pacte, le Conseil joue au résultat des travaux de la C. I. B. et de la Troisième Commission un rôle de coordination dans l'application des sanctions ; nous reviendrons sur cet aspect de la question lorsque nous examinerons, dans une section ultérieure, comment les sanctions une fois décidée, sont pratiquement mises en œuvre.

La Deuxième Assemblée à laquelle le rapport de la Troisième Commission fut soumis ne fit aucune difficulté pour admettre ce principe en vertu duquel il appartient aux Etats membres de décider s'il y a ou non rupture du Pacte, le rôle du Conseil se bornant à cet égard à formuler un avis (31).

Comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, l'Assemblée de 1924 a marqué une tendance très différente dans cette question du pouvoir de constatation de la rupture du Pacte.

Cette tendance nouvelle a pris corps dans le projet de Protocole de 1924, dont nous avons déjà parlé.

On a vu dans la section précédente que les auteurs du Protocole s'étaient efforcés de préciser d'une façon aussi concrète que possible la notion d'agresseur en créant un certain nombre de présomptions d'agressions. Par leur nature même, ces présomptions semblent laisser une place minime à toute faculté d'appréciation quant à la question

(31) V. Résolutions concernant l'arme économique adoptée par l'Assemblée le 4 octobre 1921, et Rapports et Résolutions concernant l'art. 16 du Pacte, p. 42.

de savoir s'il y a eu ou non rupture du Pacte. Observons toutefois que, si par un jeu de présomptions de ce genre, les Etats qui auraient donné leur adhésion au Protocole se fussent moralement trouvés dans la quasi-impossibilité de se dérober à l'application des sanctions au cas où l'une de ces présomptions se serait réalisée, il n'y a là qu'une supériorité de fait sur la situation telle qu'elle résultait du Pacte.

Théoriquement en effet, et aussi loin que l'on avance dans la définition concrète des situations qui impliquent l'existence d'une agression, il n'est pas douteux qu'il y a toujours place pour la discussion, ne fût-ce qu'à raison de la mauvaise foi avec laquelle il faut toujours compter, quels que soient les soins déployés autrefois par le délégué de l'Italie pour ménager les susceptibilités des membres de la S. D. N. Et dès lors que la discussion est possible, il reste indispensable de conférer à une autorité déterminée le soin et le pouvoir de la trancher par une décision ayant force obligatoire.

Les auteurs du Protocole de 1924 l'ont bien compris. Ils ont en effet donné au Conseil de la S. D. N. le pouvoir d'adresser aux Etats membres une injonction d'avoir à appliquer les sanctions (32) ; on peut légitimement en inférer que cette injonction devait être adressée par le Conseil dès lors qu'il lui apparaissait que l'on se trouvait devant une situation impliquant aux termes même du Protocole, présomption d'agression de la part d'un Etat déterminé.

D'autre part, faisant application de l'idée du parallélisme bien connu en droit public interne, le Protocole stipulait

(32) V. art. 11 du Protocole, et rapport, in *Rapports et Résolutions concernant l'art. 16 du Pacte*, pp. 49 et 51.

dans son article 14 que « le Conseil a seul qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales.

*
* *

Cette même tendance d'accroître les pouvoirs du Conseil s'est traduite, dans le Traité de Locarno, par les dispositions de l'art. 4, § 1^{er} et 2 d'où il résulte qu'au cas, soit d'agression non flagrante, soit de violation non flagrante de la zone démilitarisée, il appartient au Conseil de la S. D. N. de constater cette violation ou cette agression, la décision du Conseil sur ce point s'imposant aux parties.

Le Traité de Locarno était ainsi, jusqu'au moment de sa dénonciation, le seul texte de droit international public positif qui attribuât expressément au Conseil de la S. D. N. un pouvoir de décision quant à la mise en vigueur de l'article 16.

SECTION III. — QUELLES SONT LES SANCTIONS APPLICABLES (33).

Nous abordons maintenant une question qui nous a arrêté déjà dans l'étude des précédents historiques du Pacte de la S. D. N. Nous avons été amenés, lors de cette étude, à classer les principaux types de moyens de coercition que l'on peut concevoir et qui, à un degré plus ou moins variable, ont été retenus par les différents projets de Pacte.

Nous avons arrêté cette étude historique au seuil même

(33) Cf. outre la bibliographie déjà citée en tête des précédentes sections : *L'Hôpital*, Des moyens de coercition autres que la guerre entre membres de la S. D. N. — *Pétrascu*, Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre membres de la S. D. N. — *Vauzanges*, Les sanctions internationales dans la Société des Nations.

de l'examen de droit positif que nous devons entreprendre ici en indiquant d'une façon très générale la solution à laquelle s'était arrêté le Pacte dans la rédaction définitive de l'article 16.

Il convient maintenant d'approfondir cet aspect du problème des sanctions. A cet effet, nous prendrons comme base le texte même du Pacte en essayant dans un paragraphe 1^{er} d'en dégager l'esprit général sur cette question. Nous examinerons ensuite quel est le sens exact, quelle est la gradation des différentes mesures de coercition dont l'application a pu être envisagée depuis l'élaboration du Pacte ; un troisième paragraphe sera consacré à l'étude des conséquences que l'application de ces différentes mesures, et notamment des mesures économiques et financières, est de nature à entraîner sur la situation juridique des Etats membres ; nous examinerons, enfin, dans un dernier paragraphe, une question qui se rattache, à notre sens, intimement à ce problème de l'ensemble des mesures susceptibles d'assurer le respect de la loi internationale, à savoir la question de l'assistance mutuelle en cas de conflit.

§ 1. — *Esprit général de l'article 16 quant à l'énumération des sanctions applicables.*

L'examen historique que nous avons précédemment fait nous a permis de constater que les différents projets de Pacte n'avaient pas suivi une méthode unique dans l'énumération des sanctions. On se souvient à cet égard qu'entre les deux extrêmes constituées d'une part par le projet français, voire même par le projet italien qui donnait un tableau complet et détaillé des mesures de coercition, et d'autre part par le projet suisse qui se contentait de poser le principe des sanc-

tions en laissant aux organes de la future société le soin d'en préciser cas par cas le contenu, se situaient les projets anglo-saxons qui, tout en donnant une énumération, la faisaient aussi brève que possible.

C'est à cette solution intermédiaire que s'est arrêté le Pacte : nous lisons, en effet, dans l'alinéa 1^{er} de l'article 16 (deuxième phrase) que les membres de la Société « s'engagent à rompre immédiatement avec lui (c'est-à-dire avec l'Etat ayant eu recours à la guerre) toutes relations commerciales et financières, à interdire tout rapport entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toute communication financière, commerciale, personnelle, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société. »

C'est à cela que se borne l'énumération des mesures de coercition proprement dites. On constate, dès lors, qu'elles constituent, somme toute, un énoncé de principe dont il appartiendra aux organes de la Société de définir dans chaque espèce les modalités d'application. Nous verrons, en effet, bientôt, que la S. D. N. n'a jamais considéré que l'application des mesures dont la nature se trouve énoncée dans l'article 16 dût être dans chaque cas globale et simultanée. L'idée d'une graduation de ces mesures a été mise en avant dès les premières recherches effectuées quant aux conditions d'application pratique de l'article 16, et cette idée, qui vient de recevoir une application pratique dans le cas du conflit italo-éthiopien, concourt à donner au texte que nous venons de citer une valeur de principe bien plus qu'une valeur pratique.

En ce qui concerne, d'autre part, les mesures de force proprement dites, il importe de souligner dès maintenant

que le Pacté, adoptant là encore la conception des projets anglo-saxons, ne les considère pas comme des sanctions directes, mais plutôt comme des moyens d'assurer le respect et l'efficacité des mesures de coercition qui auront été décidées par l'application de l'article 16, alinéa 1^{er}.

En effet, l'alinéa 2 de l'article 16 précise qu'au cas où les sanctions entrent en vigueur « le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

Il y aura lieu d'examiner ci-dessous quelles sont les conséquences exactes de la conception générale du Pacté à l'égard des mesures militaires telles qu'elles se dégagent du texte que nous venons de citer.

§ 2. — *Quelle est la portée exacte des différentes mesures prévues par l'article 16 du Pacté.*

La Commission Internationale du blocus s'est occupée, dans la quatrième partie de son rapport, de l'analyse des mesures de coercition dont l'application lui paraissait opportune (34).

Nous avons vu au début de ce chapitre qu'en confiant à la Commission Internationale du Blocus la mission de dresser un rapport sur l'application de l'article 16, l'Assemblée avait manifesté, par là même, sa foi dans l'efficacité des seules mesures économiques, dont l'application devait permettre, à ses yeux, d'éviter l'emploi des moyens militaires.

(34) V. Rapports et Résolutions concernant l'art. 16 du Pacté, pp. 20 et suiv.

Fidèle à cette idée et au rôle exact qui lui avait été imparti, la C. I. B. dressa un tableau général des mesures de coercition, tout en laissant de côté, en principe du moins, les mesures militaires dont l'examen ne rentrait pas dans sa mission. C'est ce tableau qui a été repris par la suite dans les différents travaux effectués à la S. D. N. au sujet des sanctions ; nous le prendrons également pour base de notre examen.

Il convient, avant de reprendre terme par terme l'énumération contenue dans le rapport de la C. I. B., de mettre en pleine lumière une distinction fondamentale qui domine, tant au point de vue du choix des mesures de coercition qu'à celui des conséquences juridiques de leur application, au premier plan de l'interprétation donnée à l'article 16 par les organes compétents de la S. D. N.

Il s'agit de la distinction qui figure déjà dans le rapport de la C. I. B. et qui a été reprise par la suite dans les discussions qui se sont déroulées devant la Troisième Commission de la Deuxième Assemblée, entre l'acte de guerre et l'état de guerre.

La C. I. B. et à sa suite la Troisième Commission ont estimé, en effet, que si tous les pays membres sont victimes d'un acte de guerre du fait de la rupture du Pacte par le pays fautif, cela ne signifie pas qu'à lui seul cet acte de guerre suffise pour créer nécessairement un état de guerre généralisé.

On peut, en effet, estimer que seule la résistance opposée à l'acte de guerre crée l'état de guerre, en sorte que le premier peut exister sans que le second fasse nécessairement son apparition.

Au surplus, il s'agit de définir avant tout une ligne de

conduite pratique permettant d'assurer la plus grande efficacité à l'application des mesures prévues à l'article 16 et permettant surtout d'atteindre par les voies les plus appropriées le but essentiel de la Société qu'il ne faut à aucun moment perdre de vue et qui est, rappelons-le, le maintien de la paix. C'est pourquoi la distinction entre l'acte de guerre et l'état de guerre a été voulue par la S. D. N. et elle correspond à la nécessité impérieuse d'éviter la généralisation d'un conflit qu'il s'agit, soit d'empêcher, soit, s'il a déjà pris naissance, d'arrêter au plus vite. Dès lors, si l'on ne pouvait contester en présence du texte formel de l'article 16 que l'Etat qui a commis une rupture de Pacte doive être considéré comme ayant par là même commis un acte de guerre à l'égard de tous les membres de la Société, il fallait en tout cas éviter que par une assimilation logique ce texte se traduisit par la création d'un état de guerre généralisé entre tous les membres de la Société d'une part et le pays fautif d'autre part.

Cette distinction répond ainsi à des nécessités pratiques impérieuses et on peut clairement l'exprimer ainsi : l'acte de guerre, c'est l'agression qui, visant directement le pays victime, frappe en même temps et indirectement tous les autres pays membres en vertu de la solidarité qui les unit. L'état de guerre serait, au contraire, une situation résultant de la résistance violente opposée à l'acte de guerre, dans laquelle toutes relations, quelles qu'elles soient, seraient nécessairement rompues entre les pays membres et le pays fautif et dans laquelle tout effort de conciliation serait à l'avance interdit à la Société.

Au demeurant, la distinction causée par les organes de la Société en 1921 se trouve éclairée à l'heure actuelle par un

exemple pratique. Il est incontestable, en effet, qu'en commettant une agression à l'encontre de l'Ethiopie, l'Italie s'était rendue coupable, dans la lettre et dans l'esprit du Pacte, d'un acte de guerre à l'égard de tous les autres membres de la S. D. N. Toutefois, cet acte de guerre, qui a été sanctionné par l'application partielle des mesures prévues à l'article 16, n'a pas créé un état de guerre entre l'Italie et les autres pays membres de la S. D. N.

Ceci posé sur la distinction entre l'état de guerre et l'acte de guerre, reprenons l'énumération des mesures coercitives telle qu'elle figure dans le rapport de la C. I. B.

A. — Cette énumération débute par la rupture des relations diplomatiques. Il convient de remarquer immédiatement que le texte de l'article 16, § 1^{er}, ne prévoit pas expressément cette mesure. Toutefois, la C. I. B. considère qu'elle rentre incontestablement dans la liste des sanctions applicables en vertu de ce texte. Voici, en effet, ce que nous lisons à ce sujet dans le rapport (35) :

« La question de savoir s'il faut rompre les relations diplomatiques est évidemment des plus importantes. En ce qui concerne un pays qui se considère en état de guerre avec un Etat fautif, la question contient en soi sa réponse. Mais même pour des Etats qui ne sont pas considérés comme étant en guerre avec l'état fautif, la Commission est arrivée à la conclusion que la rupture des relations diplomatiques, tout au moins dans une certaine mesure, doit avoir lieu. La Commission estime qu'il est nécessaire d'adopter cette attitude, mais il conviendra de faire preuve de beaucoup de jugement et de réflexion avant d'en arri-

(35) *Ibid.*, p. 20.

« ver à la rupture des relations diplomatiques. *Il va de soi*
« que les chefs de mission doivent être rappelés et ce rappel
« produira vraisemblablement une impression profonde,
« plus spécialement s'il est simultanée en vertu de disposi-
« tions faciles à prendre. Mais peut-être conviendrait-il,
« quoique la question ne puisse être réglée que lorsqu'elle se
« posera, qu'en certaines circonstances du moins, des repré-
« sentants diplomatiques d'ordre moins élevé soient main-
« tenus pour conserver avec l'Etat fautif des relations essen-
« tielles. »

La III^e Commission de la III^e Assemblée se ralliait entièrement à cette manière de voir et elle déclarait notamment dans son rapport que d'après les dispositions de l'article 16 du Pacte « il se produit évidemment, dès la mise en vigueur des sanctions, *une situation qui n'est pas compatible avec le maintien des relations diplomatiques* » (36).

En ce qui concerne enfin le rapport Brouckère, il n'examine pas directement la question, mais l'esprit général de ce travail, très favorable à la rigueur contre l'Etat fautif, semble bien impliquer une adhésion au système d'interprétation adopté en 1921.

En partant de la distinction fondamentale entre l'acte de guerre et l'état de guerre dont nous avons parlé ci-dessus, la C. I. B. déclare que dans l'hypothèse où il y a état de guerre, la question de la rupture des relations diplomatiques ne se pose même plus : cela entraîne, en effet, inéluctablement ceci.

Reste alors l'hypothèse où il n'y a pas état de guerre. C'est ici que la C. I. B. estime, et avec elle la Troisième Commission, que nonobstant le silence de l'article 16, la rup-

(36) *Ibid.*, p. 36.

ture des relations diplomatiques s'impose absolument dans le cadre d'application des sanctions. Nous avons souligné à dessein les passages où la C. I. B. disait que cette mesure allait de soi et celui où la Troisième Commission déclarait que le maintien des relations diplomatiques était incompatible avec l'application des sanctions.

Cette évidence et cette incompatibilité ne sont cependant pas aussi sûres qu'on a pu le croire en 1921. Il suffirait, pour le constater, de rappeler qu'en fait les sanctions ont été appliquées à l'Italie sans qu'à aucun moment la question de la rupture des relations diplomatiques se fût posée.

En droit, d'autre part, on ne voit pas bien pourquoi les relations diplomatiques entre deux pays ne pourraient pas continuer là où les relations commerciales et financières sont rompues. Les deux domaines sont, en effet, entièrement indépendants ; les relations diplomatiques ont un caractère essentiellement politique et rien n'impose de suspendre les contacts politiques pour la seule raison que l'on a suspendu les contacts économiques et financiers.

Toute autre est la question de l'efficacité et de l'opportunité d'une telle mesure. Sur ce point, la C. I. B. estime que son effet, s'il s'agissait surtout d'une rupture simultanée des relations diplomatiques entre l'Etat fautif et tous les Etats membres, serait considérable. Ce fait n'est pas douteux, et on peut même considérer que si les 52 Etats membres de la S. D. N., au lieu de voter des restrictions plus ou moins applicables en fait aux relations financières et commerciales avec l'Italie, avaient décidé de rompre de concert et le même jour les relations diplomatiques avec ce pays, l'impression morale qu'une telle mesure aurait produite

dans le monde entier eût été considérable, et son efficacité quasi certaine.

Mais c'est précisément la gravité exceptionnelle d'une mesure de ce genre qui est de nature à faire douter de son opportunité. Il semble bien, en effet, que le sentiment de l'opinion mondiale fait de ces deux mesures un couple quasi inséparable, en sorte qu'une rupture généralisée des relations diplomatiques avec un pays déterminé équivaldrait, sinon en droit du moins en fait, à une déclaration de guerre faite à ce pays, ou à tout le moins se rapprocherait très sensiblement d'un acte de ce genre.

On peut, dès lors, imaginer aisément les difficultés auxquelles une telle mesure donnerait lieu si elle était proposée. Les préférences particulières de chaque pays ou de chaque groupe de pays dans le conflit à l'occasion duquel les sanctions sont appliquées — préférences que le Pacte de la S. D. N. est loin d'avoir fait disparaître, et qu'aucune organisation internationale n'abolira probablement jamais pour cette simple raison qu'elles se fondent sur les intérêts particuliers des différents pays — risquent évidemment d'éclater devant une proposition de ce genre, et il est extrêmement probable que bien loin d'apaiser le conflit, la rupture des relations diplomatiques achèverait de constituer les blocs opposés et de généraliser la guerre.

S'il est donc exact de dire avec la C. I. B. que la rupture des relations diplomatiques serait d'une très grande efficacité, il est non moins certain que c'est précisément sa trop grande force qui en fait sa faiblesse réelle et qui explique l'impossibilité dans laquelle on serait de l'appliquer sans faire courir les plus gros risques à la paix internationale.

Peut-on voir un reflet de ces considérations dans les limites

que la C. I. B. et la Troisième Commission consentaient à apporter à la rupture des relations diplomatiques ? Nous avons vu qu'à cet égard les deux rapports reconnaissent qu'il peut être parfois nécessaire de maintenir à leur poste des agents inférieurs et ceci dans le but d'assurer les relations essentielles.

Disons tout de suite qu'il y a là malheureusement une formule vague et qu'on voit difficilement à quoi correspondent ces relations essentielles, en dehors, toutefois, des contacts nécessaires pour la protection et, éventuellement, pour le rapatriement des personnes de nationalité étrangère résidant sur le territoire du pays sanctionné.

Mais en dehors de cette hypothèse précise, il ne peut s'agir évidemment, lorsqu'on parle de « relations essentielles », des relations politiques proprement dites ; leur maintien est assuré uniquement par la présence des chefs de mission et le rappel de ces derniers aurait incontestablement pour conséquence de les suspendre.

D'autre part, les relations commerciales, financières et personnelles sont précisément rompues par l'application de l'article 16 ; de ce point de vue non plus on ne voit pas bien quelle serait l'utilité du maintien des agents diplomatiques inférieurs une fois les chefs de mission rappelés.

Au surplus, la valeur symbolique qui s'attacherait au rappel de chefs de mission rendrait absolument inopérant le maintien des agents inférieurs. Il est même extrêmement probable que l'Etat fautif verrait dans le rappel des chefs de mission un acte d'hostilité d'une gravité telle qu'il refuserait de permettre aux autres membres de la mission de continuer à résider sur son territoire et d'y exercer leurs fonctions.

Il ne semble pas, par conséquent, malgré les limites apportées à la rupture des relations diplomatiques, que la C. I. B. et la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 aient suffisamment tenu compte des difficultés et des dangers de cette mesure qui, au surplus, ne s'impose nullement à la lecture de l'article 16 du Pacte.

Les Etats membres de la S. D. N. ont par contre tellement bien senti ces difficultés et ces dangers lors du conflit italo-éthiopien que, bien loin d'envisager la rupture des relations diplomatiques comme un fait nécessaire et inévitable, ils se sont bien gardés de soulever la question à quelque moment que ce soit de l'application de l'article 16.

B. — La deuxième mesure que le rapport de la C. I. B. envisage, c'est la rupture des relations consulaires.

Voici comment le rapport, dont les conclusions sont adoptées là encore par la Troisième Commission, s'exprime à cet égard (37) :

« Une autre question se pose également, celle des relations consulaires. Si la guerre est déclarée, cette question, « comme la précédente, comporte en soi sa réponse. Mais « dans le cas des pays qui n'ont pas déclaré la guerre, la « Commission est d'avis que les consuls ne doivent pas, tout « au moins dès l'abord, être rappelés. Ils peuvent, à beau- « coup de points de vue, être utiles et la Commission ne « voit pas que l'on puisse retirer un avantage quelconque « de leur rappel. Cette question est l'une de celles qui pour- « raient faire l'objet d'un nouvel examen dans l'avenir. »

On conviendra que les considérations développées par la C. I. B. ne pèchent pas ici par un excès de précision.

(37) *Ibid.*, p. 20.

Nous ne reviendrons pas sur l'hypothèse dans laquelle on se trouve dans un état de guerre proprement dit ; il est évident que dans ce cas les relations consulaires ne sauraient être maintenues.

En dehors de cette hypothèse observons simplement que nous ne voyons pas bien les points de vue, nombreux selon la C. I. B., où le maintien des consuls pourraient être utile bien que l'on applique les sanctions. Le rôle des consuls, c'est essentiellement d'être les agents des liaisons commerciales et personnelles entre les nationaux de deux pays ; du moment où tout cela est suspendu, nous ne voyons pas bien en quoi consisterait l'activité des consuls.

Au surplus, cette question ne peut pas être séparée en fait de celle des relations diplomatiques. Puisque la C. I. B. admettait que les relations diplomatiques devaient être rompues, nous croyons qu'une telle mesure aurait entraîné nécessairement le rappel des consuls dont il est à tout le moins vraisemblable que l'Etat fautif n'aurait plus toléré la présence sur son territoire.

Si l'on admet par contre, ainsi que nous croyons légitime, que l'application des sanctions ne doit pas entraîner la rupture des relations diplomatiques, il est évident que les relations consulaires peuvent et doivent, elles aussi, être maintenues. En effet, le rappel des consuls aurait lui aussi, bien qu'à un degré moindre, une signification morale de nature à mettre en danger la paix internationale bien plus qu'à en faciliter le maintien.

C. — Nous en arrivons ainsi à une catégorie absolument essentielle des mesures de coercition : c'est la rupture des relations commerciales et financières.

C'est évidemment sur cet isolement économique de l'Etat

fautif que les rédacteurs du Pacte de la S. D. N. ont mis le plus d'espoir. En effet, la rupture des relations commerciales et financières constitue une sorte de blocus économique qui, s'il était rigoureusement appliqué par tous les Etats membres, serait de nature à paralyser ou du moins à gêner considérablement l'Etat fautif dans son action militaire.

L'application de cette mesure soulève plusieurs questions délicates.

I. — Tout d'abord, et c'est là un problème qui a donné lieu à de très nombreuses discussions au sein de la S. D. N., quelles sont exactement les personnes à qui s'appliquera cette rupture des relations commerciales et financières.

Le texte même de l'article 16 parle à cet égard des nationaux de l'Etat fautif et des nationaux des autres Etats.

L'insuffisance de cette disposition est apparue au lendemain même de la rédaction du Pacte. C'est qu'en effet, si on limite aux nationaux de l'Etat fautif l'impossibilité d'avoir des relations financières et commerciales avec l'extérieur, la mesure risque de rester entièrement inefficace. Il suffit, pour s'en apercevoir, de constater qu'à l'heure actuelle un nombre d'étrangers relativement importants résident sur le territoire de tout Etat et notamment des grands Etats ; d'autre part, plusieurs grandes puissances se trouvant actuellement en dehors de la S. D. N., leurs ressortissants résidant sur le territoire du pays sanctionné échapperaient évidemment aux restrictions résultant de l'application de l'article 16, — si ce texte ne devait effectivement concerner que les *nationaux* de ce pays. Par conséquent, les étrangers (Allemands, Américains, Japonais notamment) pourraient, si on appliquait à la lettre l'alinéa 1^{er} de l'ar-

ticle 16, conclure avec les nationaux des autres Etats toutes les opérations qui sont interdites aux nationaux de l'Etat fautif. Il serait extrêmement facile de faire passer ensuite le bénéfice de ces opérations aux nationaux de l'Etat fautif, en sorte que ce système de prête-noms qui ne manquerait évidemment pas de se généraliser et de s'installer, rendrait en grande partie illusoires les sanctions économiques et financières.

Observons d'ailleurs que le même système fonctionnerait en sens inverse : les ressortissants et pays non membres résidant sur le territoire des pays membres pourraient conclure avec les nationaux de l'Etat fautif les opérations financières et commerciales qui seraient interdites aux nationaux des pays sanctionnateurs.

La difficulté a retenu l'attention de la C. I. B. qui déclare à ce sujet qu'en disant « nationaux » le Pacte a sans doute voulu viser les résidants (38). Mais le rapport ajoute que « cette interprétation dûe aux nationaux n'est pas évidente ; elle s'écarte même du sens habituel. L'emploi du mot nationaux, ajoute la Commission, est une des raisons pour lesquelles il pourrait être bon de donner à l'article 16 une nouvelle rédaction et de substituer le mot résidants au mot nationaux ».

La Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 se rallie à cette opinion (39) et propose en conséquence l'amendement suivant : « Remplacer dans le premier alinéa de l'article 16 les mots : « leurs nationaux et ceux » par les mots : « les personnes résidant sur leur territoire ; et celles résidant sur le territoire » ; et les mots « nationaux de cet Etat

(38) *Ibid.*, pp. 20-21.

(39) *Ibid.*, p. 36.

et ceux » par les mots : « Les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire » (40).

A sa séance du 4 octobre 1921 (41) la Deuxième Assemblée adopte, conformément aux conclusions des rapports qui lui avaient été présentés, la résolution suivante comportant amendement à l'article 16 du Pacte :

« La dernière partie du 1^{er} alinéa de l'article 16 sera « rédigé comme suit :

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui
« toutes relations commerciales ou financières, à interdire
« tous rapports entre les personnes résidant sur leur ter-
« ritoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en
« rupture de pacte et à faire cesser toutes communications
« financières, commerciales ou personnelles entre les per-
« sonnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles rési-
« dant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non
« de la Société. »

Enfin, pour compléter ce tableau, il convient de signaler en outre la formule extrêmement brève employée dans la résolution N° 13 du même jour et qui rappelle l'amendement rapporté ci-dessus. Voici comment s'exprime cette résolution :

« Pour la rupture des relations entre personnes relevant de l'Etat fautif et personnes relevant des autres membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité » (42).

La question devait se poser à nouveau à l'Assemblée de 1924. Trois ans s'étaient en effet écoulés depuis les résolutions que nous venons de rappeler sans que toutefois l'amen-

(40) *Ibid.*, p. 38.

(41) *Ibid.*, p. 42.

(42) *Ibid.*, p. 43.

dement qui mettait en œuvre l'interprétation donnée à l'article 16 fût entrée en vigueur. C'est dans ces conditions que le Gouvernement britannique proposa à nouveau, le 30 juillet 1923, un amendement à l'article 16 qui tendait au même but que celui adopté en 1921, tout en améliorant d'ailleurs le fonctionnement des sanctions économiques.

Voici quel est le texte de ce nouvel amendement :

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui
« toutes relations commerciales ou financières, à interdire
« tous rapports, sinon entre leurs nationaux et ceux de
« l'Etat en rupture de pacte, au moins entre les personnes
« résidant sur leurs territoires et les personnes résidant
« sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte, et à faire
« cesser toutes communications financières, commerciales
« ou personnelles, sinon entre les nationaux de cet Etat
« et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société,
« au moins entre les personnes résidant sur le territoire
« de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout au-
« tre Etat, membre ou non de la Société » (43).

On aperçoit facilement la différence qu'il y a entre cette rédaction et celle proposée en 1921. Elle consiste à préciser que la rupture des relations économiques n'est obligatoire qu'entre les résidents des Etats sanctionnateurs et ceux de l'Etat fautif, et qu'elle est simplement facultative entre les nationaux de l'Etat fautif et ceux de l'Etat sanctionneur.

Cette précision a été nécessaire à raison notamment de la présence sur le territoire des Etats sanctionnateurs et notamment sur le territoire des Etats voisins de l'Etat fautif, d'un nombre plus ou moins considérable de nationaux de

(43) *Ibid.*, p. 45.

ce dernier. Il eût été inhumain, inutile, voire même impossible, d'interdire toutes relations commerciales ou financières entre les nationaux de tel Etat sanctionnateur déterminé, et ceux de l'Etat fautif résidant sur le territoire même de cet Etat sanctionnateur. Une telle conception aurait eu comme conséquence d'apporter des modifications considérables et particulièrement gênantes dans le circuit économique intérieur de chacun des Etats sanctionneurs.

Cette précision était d'autant plus nécessaire que lors de la discussion de la question en 1921, M. Reynald, délégué de la France, avait demandé que l'article 16, dans sa nouvelle rédaction fût interprété comme édictant le cumul obligatoire en cette matière du criterium de la résidence avec le criterium de la nationalité. Mais précisément ce cumul aurait présenté les inconvénients que nous venons de signaler ; c'est la raison pour laquelle le Gouvernement britannique, tout en souhaitant voir trancher cette question de la rupture des relations financières et commerciales dans un sens conforme à ce qui était résulté des travaux de 1921, a senti le besoin d'élaborer un texte qui permit de maintenir les relations commerciales et financières existant à l'intérieur de chacun des Etats sanctionneurs entre les nationaux de cet Etat et les nationaux de l'Etat fautif résidant sur son territoire.

Toutefois, l'amendement proposé par le Gouvernement britannique réservait aux Etats sanctionneurs la faculté de se montrer plus rigoureux et d'étendre l'application des sanctions économiques à tous les nationaux de l'Etat fautif quelle que soit leur résidence.

La première Commission de l'Assemblée de 1924 à laquelle la question avait été envoyée, et dont le rapporteur

fût M. René Cassin (44), délégué de la France, se rallia quant au fond à ce principe du cumul facultatif proposé par le Gouvernement britannique. Toutefois, tenant compte d'une critique formulée par le délégué des Pays-Bas (voir le rapport de M. Cassin dans les rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte, pages 46 et suivantes) la rédaction même de l'amendement fut légèrement modifiée. On avait fait observer en effet que dans la rédaction proposée par le Gouvernement britannique on avait l'air de présenter la rupture des relations économiques entre résidents comme couvrant un champ plus restreint que celles entre nationaux, alors qu'en réalité il s'agit là de deux domaines entièrement distincts, et ne pouvant être comparés.

C'est la raison pour laquelle la Commission s'est ralliée à une rédaction moins élliptique qui distingue clairement entre l'obligation formelle que prennent les membres de la Société d'assurer la rupture des relations économiques entre les résidents, et la faculté qu'ils ont d'appliquer cette rupture à leur convenance entre les nationaux.

Ainsi rédigé, l'amendement fut à nouveau adopté par la Cinquième Assemblée dans sa séance du 27 septembre 1924 (45).

Telles ont été les discussions théoriques auxquelles a donné lieu cette question au sein de la S. D. N. Nous disons discussions théoriques : c'est qu'en effet pas plus que l'amendement adopté en 1921, celui adopté en 1924 n'est entré effectivement en vigueur faute d'avoir recueilli les ratifications nécessaires.

Disons en passant que le sort ainsi fait à ces amende-

(44) V. texte du rapport, *ibid.*, pp. 46 et suiv.

(45) V. la résolution par laquelle l'Assemblée recommande la ratification de cet amendement, *ibid.*, p. 48.

ments de l'article 16 dont l'utilité pratique et la légitimité juridique ne paraissent cependant pas contestables est de nature à montrer tout ce qu'il y a de défectueux dans la procédure de revision du Pacte prévue par l'article 26. On peut voir d'autre part dans l'inertie que les Etats ont montrée à cet égard, un signe de leur peu d'empressement à faire un geste qui serait de nature à confirmer à nouveau et d'une façon solennelle leurs engagements en matière de sanctions, alors surtout que ce geste aurait pour conséquence de donner une plus grande précision, et partant, des chances d'efficacité pratique plus sérieuses, à l'article 16.

Disons dès maintenant que l'interprétation de l'article 16, sur cette question des personnes auxquelles s'applique la rupture des relations économiques, semble conforme à l'heure actuelle à l'amendement que l'Assemblée de 1924 avait adopté.

Il faut d'ailleurs reconnaître que cette interprétation paraît la plus conforme au but poursuivi, c'est-à-dire à l'isolement économique effectif de l'Etat fautif, sans qu'elle présente d'autre part les inconvénients que le principe du cumul obligatoire du critérium de la résidence avec celui de la nationalité aurait entraînés pour l'économie même des Etats sanctionnateurs sur leur propre territoire.

II. — Une deuxième question s'est posée à la sagacité des organes de la Société au sujet de la rupture des relations commerciales et financières.

Fallait-il préciser à l'avance, d'une façon détaillée, quelles étaient les marchandises dont la circulation devait être interdite, et quelles étaient les opérations financières devant être suspendues, ou y avait-il lieu, au contraire, de poser

simplement le principe de la rupture des relations économiques, tout en laissant aux organes compétents de la Société le soin de déterminer, le cas échéant, ce que cette rupture devait exactement englober.

La Commission Internationale du Blocus avait penché vers une solution consistant à préciser à l'avance, en ce qui concerne du moins certaines marchandises dont la destination de guerre pouvait paraître évidente, le contenu exact de la sanction économique.

Nous lisons, en effet, dans le rapport de cette Commission, qu'elle « a sous les yeux une liste, préparée par les autorités françaises, de tous les articles considérés comme d'une utilité primordiale en cas de guerre ; la Commission croit qu'une semblable liste, avec quelques modifications et additions qu'on y apporterait de temps en temps, pourrait être considérée comme la liste autorisée de tous les articles ayant une importance vitale pour la conduite de la guerre. Son utilité est évidente. Les Etats, lorsqu'ils interdiront toutes communications avec l'Etat fautif, devront prendre les mesures les plus rigoureuses pour empêcher l'entrée dans l'Etat fautif de tous les articles figurant sur cette liste » (46).

Tel ne fut pas l'avis de la Troisième Commission de l'Assemblée qui considère qu'il serait prématuré de dresser une liste de ce genre. La Commission estime notamment qu'il s'agit « de mesures qui sont évidemment de celles qu'on ne saurait préciser d'avance et dont les détails dépendent de circonstances de temps et de lieu difficiles à prévoir exactement et de la situation particulière de l'Etat qui pourrait être l'objet d'une pression économique » (47).

(46) *Ibid.*, p. 21.

(47) *Ibid.*, p. 36.

Nous pensons cependant que si l'on avait véritablement voulu donner à l'article 16 une efficacité réelle, la composition d'une liste comme celle que suggérerait la C. I. B. eût été particulièrement importante. S'il est en effet exact de dire que la situation économique de chaque Etat, ainsi que les circonstances de temps et de lieu, sont de nature à faire varier le contenu exact de l'arme économique et à imposer une adaptation à chaque cas particulier, il n'en reste pas moins, ainsi que la C. I. B. l'avait fait observer, que certaines marchandises semblent, en tous cas et en toutes circonstances, de nature à faciliter la conduite de la guerre. Il nous suffira de citer à titre d'exemple, tout d'abord, les armes et munitions, et en deuxième lieu le pétrole.

Vainement objecterait-on à cet égard que, sans même qu'une liste quelconque soit dressée à l'avance, les sanctions économiques porteraient toujours et nécessairement en premier lieu sur les marchandises de ce genre. Si cela est vrai pour les armes et munitions dont la liberté d'importation dans le pays sanctionné serait aux yeux de l'opinion, même la moins éclairée, incompatible avec une application des sanctions aussi limitée qu'elle fût, il n'en est pas de même du pétrole, dont le caractère indispensable pour la conduite de la guerre et par conséquent la destination guerrière, ne saurait être sérieusement contestée.

On a pu cependant se rendre compte, au moment du conflit italo-éthiopien, combien il était difficile de faire admettre l'application de ce que l'on a appelé la sanction du pétrole (48), soit parce que sa gravité même faisait craindre qu'elle n'entraînât les conséquences les plus dangereuses, soit surtout parce que l'interdiction des exportations de pé-

(48) V. Rés. mensuel, 1935, pp. 379-380.

trôle vers un pays qui était susceptible d'en faire une consommation considérable était de nature à frapper des intérêts économiques particulièrement puissants. Il n'est pas douteux, cependant, que l'échec de l'expérience sanctionniste dans l'affaire italo-éthiopienne a été dûe en grande partie à l'impossibilité de frapper le pays fautif sur ce point extrêmement sensible du combustible liquide. Nous aurons d'ailleurs à revenir ci-dessous sur cette question.

Une objection plus sérieuse semble cependant pouvoir être élevée, qui réduit dans une mesure appréciable, l'intérêt pratique que l'établissement anticipé d'une liste de sanctions pourrait présenter. C'est que l'interdiction de livrer une marchandise donnée n'a de sens que dans la mesure où les Puissances qui l'édicte contrôlent effectivement le marché de cet article. Ainsi, pour le pétrole, les Etats-Unis étant l'un des grands fournisseurs mondiaux, leur absence de la S. D. N. risque évidemment de rendre illusoire, en partie du moins, l'interdiction de le livrer, cette interdiction fût-elle même établie à l'avance et une fois pour toutes, au moyen de l'inscription du pétrole sur une liste de marchandises dont l'exportation vers le pays sanctionné devra cesser dès la mise en vigueur de l'art. 16.

Il reste cependant que l'établissement d'une liste de ce genre conserverait tout son intérêt pour les matières premières et pour les objets fabriqués qui proviennent, en tout ou en partie, des Etats membres et de leurs possessions coloniales.

Sans doute pourra-t-on soutenir que, même si une liste des marchandises dont l'importation dans le pays fautif devait être interdite avait existé, il n'est pas certain que les

Etats sanctionneurs eussent effectivement respecté cette liste sur laquelle le pétrole aurait évidemment figuré.

Il est évidemment malaisé de se prononcer sur la valeur d'une telle objection. Ce que l'on peut dire en tout cas, c'est que si les exportations de pétrole à destination d'un pays déclaré en rupture de pacte avaient été à l'avance interdites par un amendement incorporé dans le texte de l'article 16, les Etats membres qui auraient néanmoins continué de permettre aux personnes résidant sur leur territoire d'exporter du pétrole en Italie, auraient par là même violé directement une obligation inscrite dans le Pacte. Nous nous sommes expliqués dans un précédent chapitre sur cette considération psychologique qui nous paraît essentielle, à savoir qu'il n'est pas, quoique l'on dise, extrêmement facile de rompre une obligation solennellement prise et que lorsqu'un Etat s'y décide, il essaie toujours de présenter la situation d'une façon telle qu'il puisse soutenir, à tout le moins avec une apparence de logique, qu'il s'est en réalité conformé à la loi internationale.

Il résulte de cette considération que, même si l'existence d'une obligation pré-établie visant l'interdiction d'exporter un certain nombre de marchandises à destination incontestablement guerrière, n'eût pas eu comme conséquence certaine d'assurer effectivement la non-exportation de cette marchandise vers l'Etat fautif, elle aurait à tout le moins mis les Etats membres dans une situation extrêmement embarrassée et extrêmement difficile. Par conséquent, la rupture effective des relations commerciales à l'égard des mouvements de marchandises à destination guerrière aurait eu sinon une certitude du moins des chances de réalisation infiniment plus grandes que celles qu'elle peut présenter

à l'heure actuelle en présence du vague de la formule contenue dans l'article 16.

On ne peut douter d'ailleurs de ce que ce vague ait été voulu. Il est certain que les travaux de 1921, de même d'ailleurs que tous les efforts ultérieurement faits en vue d'assurer un meilleur respect de la loi internationale, se sont précisément heurtés à la volonté des Etats d'éviter toute précision apportée à leurs engagements qui eût été de nature à les lier plus strictement dans l'entente commune pour le maintien de la paix.

A un autre point de vue, les dangers de cette absence de précision ont été soulignés par M. de Brouckère. Il fait en effet observer dans son rapport de 1927 que les résolutions de 1921 prescrivent que « tous les Etats membres de la Société doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique ». Et M. de Brouckère ajoute :

« Cette disposition a, malheureusement, trouvé bien peu d'application. Peut-être ce résultat négatif est-il dû en partie à ce que la dixième résolution, par une opposition au moins apparente aux prescriptions de celle que nous venons de rappeler, affirme « qu'il n'est pas opportun de décider d'avance et dans le détail toutes les mesures économiques, commerciales et financières à prendre dans chaque cas d'application de pression économique. Certains Etats, à notre connaissance, se sont trouvés fort embarrassés pour légiférer au sujet des mesures que la Société des Nations elle-même ne précisait pas » (49).

En conséquence, M. de Brouckère, tout en reconnaissant

(49) *Ibid.*, p. 71.

qu'il est peut-être impossible de tout régler d'avance étant donné l'infinie variété des cas qui peuvent se présenter, déclare qu'il conviendrait tout au moins de déterminer certaines règles pratiques d'application, et de confier certains travaux indispensables, pour que l'arme économique puisse être employée avec une réelle efficacité, aux organisations existantes de la Société, la délégation française s'étant opposée à la constitution d'un organisme permanent chargé de cette besogne.

Comment les organes de la S. D. N. ont-ils procédé, à cet égard, lors du conflit italo-éthiopien ?

Le moment est venu d'examiner la question en donnant quelques précisions au sujet des différentes mesures qui ont été adoptées contre l'Italie à cette occasion.

Le Comité des Dix-Huit, qui était une émanation du Comité de Coordination des sanctions, créé à la suite d'un vœu adopté par l'Assemblée dans sa séance du 10 octobre 1935 (50), a adopté, dans sa séance du 19 octobre 1935 (51), un certain nombre de propositions classées en cinq groupes et tendant à rendre effectif le blocus économique de l'Italie.

La proposition I ne nous intéresse pas directement ici : elle concerne en effet la levée de l'embargo sur les armes en faveur de l'Ethiopie.

La proposition I *a* a pour but au contraire de maintenir l'interdiction d'armes et de munitions à destination de l'Italie.

La proposition II édicte un certain nombre de mesures financières ; nous y reviendrons ci-dessous en parlant des sanctions financières.

(50) *J. O.*, Sup. spéc. N° 145, p. 2. Nous reviendrons sur l'ensemble de la question du Comité de Coordination ci-dessous (Section IV)

(51) *V. Textes d. Rés. mens. 1935*, pp. 332 et suiv.

La proposition III concerne l'interdiction des importations en provenance d'Italie, cette interdiction est très générale ; nous verrons plus loin en parlant des conséquences juridiques de l'application des sanctions que des dérogations très limitées ont été proposées pour les contrats en cours d'exécution au moment de l'entrée en vigueur des sanctions.

Nous en arrivons ainsi à la proposition IV concernant l'interdiction des exportations de marchandises à destination de l'Italie. C'est ici que devait se poser la question du choix des marchandises dont l'exportation devait être interdite.

Sans doute aurait-on pu se contenter de poser une formule absolument générale interdisant tout trafic commercial entre les pays sanctionneurs et l'Italie. Mais une formule de ce genre n'aurait pas nécessairement donné une plus grande efficacité à l'application de l'article 16. C'est, qu'en effet, elle n'aurait eu de signification véritable que par rapport aux marchandises dont les pays sanctionneurs avaient la possibilité de contrôler effectivement le marché.

Le Sous-Comité des mesures économiques, constitué par le Comité des Dix-Huit, a immédiatement senti la portée de cette distinction qui lui a servi de guide dans le choix des mesures à appliquer. Aussi voit-on figurer dans la proposition IV une liste limitative des marchandises comprenant plus particulièrement celles qui peuvent avoir une utilisation guerrière. Retenons notamment dans cette liste les animaux de transport, le caoutchouc, la bauxite, l'aluminium, l'alumine, le minerai de fer et la ferraille, le chrome, le manganèse, le nickel, le titane, le tungstène et le valadium.

On constate facilement qu'un produit absolument essentiel à la conduite de la guerre, à savoir le pétrole et ses dérivés, ne figure pas dans cette liste.

Ce n'est point que les organes chargés en 1935 d'appliquer les sanctions à l'Italie ne s'en soient pas préoccupés. La question de combustibles, liquides et autres, a fait l'objet en effet d'une proposition IV *a*, dont le Sous-Comité des mesures économiques avait discuté dans ses séances des 4 et 5 novembre 1935 (52) et qui avait été adoptée par le Comité des Dix-Huit dans sa séance du 6 novembre 1935 (53).

Cette proposition tendait à étendre les mesures d'embargo « dès que seront réalisées les conditions nécessaires à l'efficacité de cette extension » aux produits suivants : pétrole, dérivés, sous-produits et résidus ; fonte de fer, fer et acier, (y compris les alliages acier) ; charbons, coke et combustibles dérivés.

Disons tout de suite que les efforts du Comité des Dix-Huit vont se concentrer sur le pétrole et ses dérivés et que pendant tout le cours de l'application des sanctions, la question de l'embargo sur les autres produits figurant dans cette liste supplémentaire ne va plus se produire.

Quant au pétrole, le Comité des Dix-Huit fut convoqué d'abord pour le 29 novembre, puis pour le 12 décembre, en vue de fixer la date de mise en application de l'embargo (54).

A sa séance du 12 décembre (55), le Comité des Dix-Huit se trouve en présence des suggestions franco-britanniques tendant à un règlement pacifique du conflit connu sous le nom de proposition Laval-Hoare (56). Mis en présence des explications personnelles de MM. Laval et Eden à sa séance du 12 décembre, saisi ensuite de la résolution du Conseil

(52) *J. O.*, Sup. spéc. N° 146, pp. 61 et 68.

(53) *J. O.*, Sup. spéc. N° 146, pp. 46 et 47.

(54) Rés. mens. 1935, p. 380.

(55) *J. O.*, 1935, Sup. spéc. N° 147, p. 7.

(56) Document C. 482. M. 258. 1935, VII ; *J. O.*, janv. 1936, p. 139.

relative à ces suggestions (57), le Comité des Dix-Huit se borne à décider que le Comité d'experts qu'il avait constitué pour suivre l'application des sanctions en vigueur, continuera ses travaux.

Dans sa quatrième session, à sa séance du 22 janvier 1936 (58), le Comité des Dix-Huit prend une résolution dont voici le texte :

« Le Comité des Dix-Huit,

« Rappelant sa proposition du 6 novembre 1935 visant
« l'extension à certains articles des mesures d'embargo, dès
« que les conditions nécessaires pour rendre effective cette
« extension auraient été réalisées,

« Sans préjudice des propositions qu'à ce sujet il croira
« devoir soumettre à la décision politique des gouverne-
« ments,

« Décide la nomination d'un Comité d'experts pour l'exa-
« men technique des conditions régissant le commerce et le
« transport du pétrole et de ses dérivés, sous-produits et ré-
« sidus.

« Les experts se réuniront à Genève à une date fixée par
« le Président du Comité des Dix-Huit. »

Il est intéressant de souligner qu'une longue discussion avait eu lieu au sujet du deuxième paragraphe de cette résolution qui réserve la décision politique des gouvernements. M. Titulesco, Ministre des Affaires Etrangères de Roumanie, avait souligné à juste titre, semble-t-il, que cette réserve expresse était superflue puisqu'aussi bien il était évident que le Comité des Dix-Huit, étant un simple organe de coordination, ne pouvait entraver la liberté de décision politique des gouvernements et que, d'autre part, elle était

(57) *J. O.*, janv. 1936, p. 14.

(58) *J. O.*, 1936, Sup. spéc. N° 148, p. 7 et suiv.

dangereuse en ce qu'elle pouvait laisser croire que le Comité se réservait de revenir sur la décision de principe qu'il avait antérieurement prise à l'extension de l'embargo. C'est sur les instances de M. Léger, délégué de la France, que le paragraphe 2 néanmoins maintenu, le mot « à ce sujet » qui figurait dans la rédaction primitive y étant toutefois ajouté pour dissiper l'équivoque que M. Titulesco craignait de voir se produire. En outre, il fut entendu, et M. Eden appuya sur ce point les réserves du délégué de la Roumanie, que le procès-verbal de la séance préciserait bien que le Comité n'a pas entendu revenir sur ses propositions antérieures.

Nous avons rappelé ces discussions pour montrer combien cette question en apparence purement technique de l'interdiction de l'exportation du pétrole présentait en réalité un caractère politique et combien l'action des organes de la S. D. N. se trouvait dépendre directement, alors même que l'application des sanctions avait été décidée, en principe, de la volonté plus ou moins effective des Etats membres, d'assurer leur efficacité.

Quoiqu'il en soit, le Comité d'experts dont la nomination est ainsi décidée, s'est réuni à Genève dans une première session, du 3 au 12 février 1936 (59). Il adopte un rapport à sa séance du 12 février 1936 (60) dont nous retiendrons les constatations suivantes :

a) Fin janvier 1936, l'Italie avait des stocks de combustibles liquides lui permettant de résister efficacement pendant trois mois environ, à l'embargo.

(59) *J. O.*, 1936, Sup. spéc. N° 147, pp. 39 et suiv.

(60) *J. O.*, Sup. spéc. N° 147, p. 64.

b) La quantité de produits du pétrole exportables des seuls Etats-Unis d'Amérique dépasse très sensiblement la demande probable de l'Italie, en sorte qu'une mesure d'embargo n'aurait pu être efficace qu'à la condition que les Etats-Unis y participassent ou que, du moins, ils consentissent à limiter leurs exportations au niveau normal d'avant 1935.

c) Il résulte, par contre, des travaux du Comité que les substituts dont l'Italie aurait pu faire usage pour résister à une mesure d'embargo présentaient pratiquement une faible importance.

d) Enfin, en ce qui concerne l'embargo sur les transports de combustibles liquides, le Comité constate que cette mesure serait entièrement inefficace si elle était appliquée par les seuls Etats membres. En effet, l'Italie aurait pu satisfaire à ses besoins en utilisant sa propre flotte de bateaux-citernes et en faisant appel, d'autre part, à la flotte de l'Allemagne et des Etats-Unis.

Saisi de ce rapport, dans sa Cinquième Session (61), le Comité des Dix-Huit décide, sur la proposition de son Président, de renvoyer au Comité des experts pour le pétrole, l'examen des modalités d'application de la sanction concernant ce produit (62).

En conséquence, le Comité se réunit dans une deuxième session du 4 au 7 mars 1936 (63) et adopte un deuxième rapport dans sa séance du 7 mars (64). Ce rapport contient une proposition visant le pétrole et ses dérivés qui devait être ajoutée à la liste des propositions déjà en vigueur depuis le 19 octobre 1935.

(61) *J. O.*, Sup. spéc. N° 149.

(62) *Ibid.*, p. 14.

(63) *Ibid.*, pp. 15 et suiv.

(64) *Ibid.*, p. 22.

En réalité, ce qu'on peut appeler l'épopée de la sanction du pétrole dans l'affaire italo-éthiopienne s'arrêta là. Ce deuxième rapport n'eut jamais de suite, la fin des hostilités par la défaite définitive des armées éthiopiennes étant survenue peu de temps après son adoption.

Cette expérience a eu cependant son prix : elle est venue confirmer, d'une part, cette idée essentielle que nous avons rappelée ci-dessus, à savoir que les mesures de coercition n'ont de sens et d'efficacité que si elles sont prises par rapport à un produit déterminé par tous les principaux Etats fournisseurs de ce produit. Elle a, d'autre part, montré que le critérium politique reste toujours au premier plan alors même que les Etats membres auraient expressément reconnu qu'il y a rupture de pacte lorsqu'il s'agit d'aggraver sur un point particulièrement sensible le blocus économique édicté en vertu de l'article 16 du Pacte.

Dans sa séance du 19 octobre 1935, le Comité des Dix-Huit avait enfin adopté une proposition V visant l'application de l'alinéa 3 de l'article 16 relatif à l'appui mutuel entre les Etats participant à l'action de la Société. Nous reviendrons ci-dessous sur cette question.

III. — En ce qui concerne les sanctions financières proprement dites, la Commission Internationale du Blocus s'était bornée à quelques considérations assez vagues sur la prudence qu'il y a lieu d'observer dans leur application à raison notamment du danger que ces mesures présenteraient pour ceux-là mêmes qui les appliquent.

A l'heure actuelle, l'expérience qui a été faite lors du conflit italo-éthiopien permet de préciser davantage en quoi ces mesures peuvent consister. La proposition II adoptée par le Comité des Dix-Huit, dans sa séance du 19 octobre

1935, permet de constater que les sanctions financières consistent notamment dans l'engagement pris par les Etats membres de rendre impossible les opérations suivantes :

1°) Tous prêts directs ou indirects au gouvernement du pays sanctionné et toutes souscriptions à des emprunts émis dans le pays sanctionné ou ailleurs, directement ou indirectement par ledit gouvernement.

2°) Tous crédits bancaires ou autres destinés directement ou indirectement au Gouvernement du pays sanctionné ainsi que l'exécution par quelque moyen que ce soit des prêts antérieurement consentis auxquels il faut assimiler les crédits bancaires et les prêts consentis aux collectivités publiques du pays sanctionné ainsi qu'aux personnes physiques et morales résidant sur son territoire.

3° Enfin, toutes émissions d'actions ou autres appels de capitaux au profit des mêmes personnes physiques, morales ou privées.

S'agissant dans tous ces cas d'empêcher la conclusion d'actes juridiques et non d'arrêter effectivement le courant de marchandises de pays à pays, il semble que les sanctions financières soient parmi celles dont la réalisation pratique doive se réaliser le plus facilement.

Ces constatations sont confirmées par les résultats des travaux du Comité des experts chargé de suivre l'application des sanctions qui avait été constitué par le Comité des Dix-Huit (65).

4°) Une dernière question s'est posée au sujet de l'application des sanctions économiques et financières : c'est celle de la graduation de ces mesures.

(65) Suppléments spéciaux N°° 146-149, *passim*.

La C. I. B. et la Troisième Commission ont estimé toutes deux qu'il y avait lieu d'admettre une application successive de mesures de plus en plus rigoureuses.

On peut émettre les doutes les plus sérieux sur l'opportunité d'un système de ce genre. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que deux considérations essentielles militent en faveur d'une application massive et complète des sanctions économiques et financières dès que la rupture du Pacte a été constatée, dans l'hypothèse, bien entendu, où l'on désire véritablement que l'action de la Société soit efficace :

a) Il est évident, tout d'abord, que l'un des aspects les plus importants de l'application des sanctions, c'est l'aspect psychologique et moral : c'est qu'en effet un pays peut toujours et notamment s'il est doté de ressources industrielles naturelles importantes, s'adapter pour un certain temps à un isolement économique qui ne peut, d'ailleurs, qu'être relatif étant donné l'absence d'universalité de la Société des Nations.

Si les sanctions ont des chances d'être efficaces, c'est par l'effet de découragement et de panique qu'elles peuvent éventuellement provoquer dans la population du pays fautif et qui peut peser sur les décisions de son gouvernement. Mais pour que cet effet se produise, il faut que, dès la première minute, les sanctions se présentent avec un caractère d'extrême gravité. Sinon, et si l'on commence par des mesures relativement faibles en ouvrant simplement dans un avenir plus ou moins lointain la possibilité des mesures plus graves, un effet exactement contraire risque de se produire et c'est ce que l'on a pu constater précisément dans le cas de l'Italie. Au lieu de s'impressionner, la population du pays fautif se raidit, et son potentiel moral, bien loin de diminuer, ne fait qu'augmenter. Dès lors, on entre dans

une sorte de cercle vicieux : il apparaîtra vite nécessaire, d'une part, d'aggraver les sanctions pour assurer leur efficacité, mais il apparaîtra en même temps extrêmement dangereux de le faire, à raison précisément de l'atmosphère morale quasi-héroïque que l'on aura malencontreusement créée dans le pays sanctionné.

b) D'autre part, la graduation des sanctions permettra sur le plan matériel une adaptation progressive de l'Etat sanctionné à la situation d'autarchie économique que l'on entend lui imposer.

Nous avons dit, il y a un instant, que cette adaptation était toujours possible ; mais il n'en reste pas moins qu'elle sera infiniment plus délicate si le pays doit, du jour au lendemain, pallier à l'absence complète des importations de toutes sortes, que dans l'hypothèse où les privations se produisent par tranches successives permettant à l'Etat sanctionné et à ses résidants de se constituer une économie de guerre et de rétablir des courants commerciaux avec les pays non membres de la Société.

C'est pour cette double raison qu'il nous apparaît que la graduation des sanctions, loin de constituer une garantie d'efficacité, doit avoir la plupart du temps pour résultat de paralyser l'action des Etats membres, et que, dans ces conditions, il conviendrait d'admettre, si l'on voulait effectivement assurer le respect de la loi internationale, une application massive et simultanée de toutes les mesures pouvant se ranger sous la notion de rupture des relations économiques et financières.

D. — Une quatrième catégorie de mesures de coercition, visées par l'article 16, c'est la rupture des relations personnelles entre les nationaux des Etats sanctionnateurs et les

nationaux de l'Etat fautif. Aux yeux de la C. I. B. ce passage du texte de l'article 16 devait être considéré comme un simple renforcement de l'interdiction visant les relations économiques et financières. Aussi, déclare-t-elle dans son rapport que « les relations personnelles ne doivent être mises en cause qu'en tant qu'elles touchent aux relations commerciales et financières. Il serait absurde, par exemple, ajoute le rapport, d'interdire à un père dont la fille aurait épousé un habitant de l'Etat fautif d'entretenir des communications avec elle pour des affaires purement personnelles (66).

La Troisième Commission a pensé, au contraire, qu'il n'y avait pas lieu d'introduire dans l'interprétation du Pacte des distinctions de ce genre qui seraient, d'après elle, difficiles à faire et « des limitations qui pourraient être dangereuses pour le bon résultat des mesures économiques » (67).

Il est évident que, sur le terrain strictement juridique, il semble difficile d'éluder le texte clair et formel de l'article 16 qui vise expressément la rupture des relations personnelles. Mais il convient d'autre part de reconnaître que l'application de cette mesure, qui se traduirait par un véritable isolement moral dont la gravité même serait un élément d'efficacité, semble devoir se heurter à des difficultés pratiques assez considérables. Il n'apparaît pas, en effet, que l'opinion des différents pays soit, à l'heure actuelle, en état d'accepter une mesure de ce genre qui frapperait, bien plus que le gouvernement de l'Etat coupable lui-même, la population qui reste trop souvent en dehors des décisions de son gouvernement.

(66) V. Rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte, p. 21.

(67) *Ibid.*, p. 37.

Sans doute peut-on retourner l'argument et dire que la rupture des relations personnelles aurait pour effet d'une part d'empêcher certaines formes particulièrement dangereuses de corruption de l'opinion publique des pays sanctionneurs, notamment par la voie de la presse, et d'autre part de créer dans le territoire du pays sanctionné un état qui serait de nature à entraîner une véritable pression morale s'exerçant sur le Gouvernement pour mettre fin au plus vite aux hostilités.

Ainsi des arguments entre lesquels il peut paraître difficile d'opter, viennent s'opposer pour faire admettre ou au contraire écarter la rupture des relations personnelles. Ce que l'on peut dire, c'est que cette mesure apparaîtra nécessaire toutes les fois que l'on voudra assurer une efficacité aussi complète et aussi absolue que possible à l'application de l'article 16.

En pratique, force nous est bien cependant de constater que la rupture des relations personnelles ne figure pas dans les propositions adoptées par le Comité des Dix-Huit dans sa séance du 19 octobre 1935 que nous avons énumérées ci-dessus.

E. — Restent enfin les relations humanitaires.

Les organes de la S. D. N. ont toujours et sans hésitation recommandé leur maintien.

Il s'agit notamment de l'activité des organismes internationaux de secours, et notamment de la Croix-Rouge Internationale dont l'intervention sur le territoire du pays fautif et au profit même de ses combattants et de ses civils doit évidemment être maintenue, nonobstant l'application des sanctions.

*
**

Il nous reste à examiner, pour achever cette étude des différentes mesures prévues à l'article 16 du Pacte, la catégorie des mesures militaires (68).

Ces mesures, qu'il est convenu d'appeler des sanctions militaires, se présentent en effet dans la lettre et dans l'esprit du Pacte avec un caractère entièrement différent des mesures économiques ou diplomatiques que nous avons envisagées jusqu'ici.

En effet, après avoir énuméré dans son alinéa 1^{er} les mesures que les Etats membres *s'engagent* à prendre dès lors qu'une violation des articles 12, 13 ou 15 du Pacte a été régulièrement constatée par eux, l'article 16 s'exprime comme suit, dans son alinéa 2, au sujet des mesures militaires :

« En ce cas (c'est-à-dire au cas prévu par l'alinéa 1^{er} et
« nous verrons ci-dessous que cette formule présente un
« caractère ambigu permettant deux interprétations) le Con-
« seil a le devoir de recommander aux divers gouverne-
« ments intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens
« par lesquels les membres de la Société contribueront res-
« pectivement aux forces armées destinées à faire respec-
« ter les engagements de la Société. »

Ce texte appelle deux ordres d'observations :

I. — Il ne permet pas tout d'abord de définir avec certitude quel est l'objet des mesures militaires. On a pu en effet considérer, à la lumière notamment de certains précédents historiques du Pacte, et plus particulièrement de la conception anglo-saxonne dont nous avons parlé dans notre chapitre II, que les mots « en ce cas » par lesquels débute l'alinéa 2 de l'article 16 ne vise pas les hypothèses de viola-

(68) V. *Rességuier*, Les sanctions militaires de la S.D.N.

tion du Pacte prévues au début de l'alinéa 1^{er} du même article, mais bien plutôt l'application même des sanctions.

Pareillement, l'expression « engagements de la Société » par laquelle prend fin le texte de l'alinéa 2 semble viser non pas les engagements de respecter le Pacte d'une façon générale, ni même les engagements pris par les pays membres de ne pas recourir à la guerre en violation des articles 12, 13 ou 15, mais simplement les engagements pris d'appliquer les mesures économiques au cas où une violation de l'un quelconque de ces articles aura été constatée.

En d'autres termes, les mesures militaires générales ne se présenteraient pas comme des moyens de coercition directs contre l'Etat fautif, mais uniquement comme des moyens destinés à garantir l'application fidèle des mesures économiques dans toutes les hypothèses où cette application pourrait rencontrer des résistances de la part, soit de l'Etat fautif lui-même, soit de l'un des Etats membres, soit enfin d'un Etat non membre. Les mesures militaires seraient ainsi non pas une sanction directe des obligations inscrites dans les articles 12, 13 et 15, mais une sanction ou plus exactement une garantie d'exécution des sanctions prévues à l'article 16 lui-même.

Cette interprétation particulière semble avoir eu les préférences des organes chargés en 1921 d'étudier l'interprétation de l'article 16.

Il convient d'ailleurs d'observer que la C. I. B. et par voie de conséquence la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 qui a été saisie de son rapport, n'avait pas à s'occuper des mesures militaires et navales. Il y a là une explication possible du caractère accessoire qu'elles ont donné à ces mesures.

Nous lisons en effet à la fin du rapport de la C. I. B. ce qui suit :

« L'article 16 vise avant tout la sanction économique.
« Peut-être cependant, pourrait-elle (la Commission) dire
« un mot sur deux mesures navales ; il existe en effet cer-
« taines mesures qu'il y aurait lieu de prendre dans des cir-
« constances particulières pour renforcer les mesures écono-
« miques :

« a) il pourrait devenir opportun d'imposer et de mainte-
« nir un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif ;

« b) Il pourrait également être opportun qu'un certain
« nombre des membres de la Société exercent le droit des
« belligérants d'arraisonner et de visiter les navires en mer.

« Ce sont là des mesures, ajoute la Commission, que l'on
« pourrait peut-être avoir à prendre. Mais il conviendrait
« évidemment d'étudier sérieusement toutes les circons-
« tances et la Commission ne croit pas qu'il y ait lieu d'adop-
« ter ces mesures, *à moins que l'expérience n'ait prouvé*
« *que les mesures économiques imposées exigent l'emploi*
« *de ces mesures complémentaires* » (69).

La Troisième Commission semble s'être ralliée à cette interprétation. Nous lisons en effet dans son rapport que
« pour l'application des sanctions économiques il peut être
nécessaire de recommander des mesures particulières à cer-
tains Etats. Parmi ces mesures particulières il faut mention-
ner celle du blocus effectif qu'on aurait à imposer au litto-
ral de l'Etat fautif. Si l'on décidait d'avoir recours à une
telle mesure il appartiendrait au Conseil, aux termes du
§ 2 de l'article 16, de recommander quelles forces navales
devraient être employées et quels membres de la Société il

(69) V. Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte, p. 22.

conviendrait de charger des opérations du blocus » (70).

Les arguments que l'on peut ainsi faire valoir en faveur de cette première interprétation, qui se traduit en définitive par un affaiblissement de l'article 16 ne sont cependant pas absolument convaincants.

Que la C. I. B. et la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 aient envisagé les mesures militaires comme un complément de l'arme économique, cela n'écarte absolument pas l'autre possibilité, celle où ces mêmes mesures seraient considérées comme des moyens de garantie directs des engagements sanctionnés par l'article 16.

On peut invoquer à l'appui de cette deuxième interprétation, nullement incompatible avec le texte de l'article 16, la disposition des traités particuliers qui sont venus renforcer le Pacte, mais qui s'inscrivent cependant expressément dans le cadre des dispositions de celui-ci. Il en est ainsi du traité de Locarno du 16 novembre 1925 et du Pacte franco-soviétique du 2 mai 1935. Ces deux traités prévoient expressément une assistance militaire donnée à la victime de l'agression, dans le cadre de l'application des mesures visées à l'article 16 du Pacte. Comme d'autre part, on n'a jamais pu constater qu'ils fussent compatibles avec la lettre du Pacte, on peut en tirer cette conclusion que nonobstant l'interprétation qui semble avoir retenu plus particulièrement l'attention des organes de la Société en 1921, les mesures militaires peuvent se présenter à la fois comme un complément de l'arme économique, et comme des mesures de coercition directe.

(70) *Ibid.*, p. 37.

II. — A un deuxième point de vue le paragraphe 2 de l'article 16 appelle une observation particulière.

On aura aperçu, en effet, la différence de rédaction entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 : dans l'alinéa 1^{er}, les Etats membres s'engagent à rompre les relations diplomatiques, économiques, etc... ; dans l'alinéa 2, le Conseil *recommande* simplement aux Etats membres les effectifs avec lesquels ils doivent concourir à la constitution de la force armée garantissant l'efficacité de l'action collective de la Société.

Nous soulignons dès maintenant qu'à raison de cette rédaction extrêmement différente, les mesures militaires présentent un caractère purement facultatif pour les Etats membres, alors que les mesures économiques et autres prévues à l'alinéa 1^{er} sont, juridiquement du moins, obligatoires pour tout Etat qui a reconnu qu'une violation du Pacte s'était produite.

Nous reviendrons sur cette question dans la dernière section de ce chapitre consacré aux conditions d'exécution des mesures de coercition.

*
* *

Nous rappelons enfin, pour compléter ce tableau des mesures de coercition applicables en vertu de l'article 16, l'exclusion de la Société visée à l'alinéa 4 de cet article et dont nous avons parlé ci-dessus dans la section réservée à la question des cas d'application des sanctions.

*
* *

Nous avons ainsi passé en revue l'ensemble des mesures de coercition figurant dans l'article 16 et nous devons aborder dans un troisième paragraphe l'examen des conséquen-

ces juridiques que l'application de ces mesures peut entraîner dans les rapports internationaux.

§ 3. — *Conséquences juridiques de l'application des mesures prévues à l'article 16 du Pacte (71).*

Par une décision en date du 8 décembre 1926, le Conseil de la S. D. N. avait chargé le Secrétaire général d'établir un rapport sur « la situation juridique qui résulterait de l'application en temps de paix des mesures de pression économique envisagées à l'article 16 du Pacte, en particulier, au moyen du blocus maritime ».

Cette question devait en effet nécessairement se poser à raison même de la distinction fondamentale qui avait été établie en 1921 entre l'acte de guerre constitué par la rupture du Pacte et l'état de guerre proprement dit. Nous avons vu en effet que les organes de la S. D. N. chargés de définir l'interprétation de l'article 16 ont été d'accord pour préciser que la violation par l'un des états membres des articles 12, 13 et 15 du Pacte, tout en constituant un acte de guerre envers les Etats membres, ne créait pas entre lui et les autres Etats un état de guerre.

Ceci posé, il en résultait nécessairement que le droit de belligérance n'entrait pas en vigueur par le fait même de la violation du Pacte. On pouvait se demander, dans ces conditions, comment l'application des mesures économiques prévues à l'article 16 du Pacte pouvait se concilier avec le maintien de l'état de paix.

Le rapport du Secrétaire général en date du 17 mai 1927 examine la question :

(71) Cf. Rapport du Secrétaire général, *ibid.*, pp. 83 et suiv.

1° dans les rapports entre les membres qui appliquent les sanctions et l'Etat en rupture de Pacte ;

2° dans les rapports entre les membres de la Société eux-mêmes ;

3° en ce qui concerne les tierces puissances c'est-à-dire les Etats qui ne sont ni parties à l'agression, ni membres de la Société.

Nous croyons devoir rappeler brièvement ici les conclusions essentielles auxquelles ce rapport aboutit. Cette question se rattache en effet directement à l'énumération des différentes mesures que nous avons faite dans le paragraphe précédent et notamment à leur caractère général, à savoir qu'elles ne créent pas un état de guerre proprement dit. C'est la raison pour laquelle nous avons préféré placer cette question dans le cadre de cette analyse des différentes sanctions applicables en vertu du Pacte plutôt que de lui consacrer une partie spéciale.

I. Rapports entre les membres qui appliquent les sanctions et l'Etat en rupture de Pacte (72).

De ce premier point de vue, la question qui se pose est de savoir si l'application des mesures de coercition à l'égard de l'Etat fautif constitue un casus belli créant un véritable droit de belligérance entre les parties en présence et permettant à l'Etat fautif de se considérer en guerre proprement dite avec les Etats sanctionneurs.

Dans son rapport, le Secrétaire Général précise tout d'abord qu'aucune distinction ne doit légitimement être établie à

(72) *Ibid.*, p. 83.

cet égard selon que l'Etat agresseur est membre ou non de la S. D. N.

On veut dire par là que les principes du droit international public n'empêchent absolument pas les Etats membres de la S. D. N. d'appliquer les mesures de coercition dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour un Etat membre, lorsque l'agression provient d'un Etat non membre. Les conséquences de l'application juridique de ces mesures doivent par conséquent être les mêmes dans les deux hypothèses, sans que l'Etat non membre auquel les sanctions sont appliquées puisse se prévaloir de sa non adhésion au Pacte de la S. D. N. pour réagir à ces mesures comme à des actes de guerre proprement dits.

Il convient peut-être d'observer ici que cette analogie des situations entre l'Etat agresseur membre de la S. D. N. et celui qui n'en ferait pas partie, provient surtout d'une considération de fait essentielle : c'est que la question de savoir si l'application des sanctions sera ou non envisagée dans telle hypothèse déterminée comme un casus belli, ne dépendra évidemment pas de la solution théorique que les règles du droit international public fourniraient en cette matière, mais simplement de l'attitude que l'Etat frappé jugera bon d'adopter en vue de la défense de son intérêt. Ainsi, qu'il s'agisse d'un Etat membre de la S. D. N. ou non, le pays sanctionné décidera en réalité avec une entière liberté si les mesures que l'on prend à son encontre font apparaître ou non un état de guerre entre lui et les pays qui prennent ces mesures. Cette décision sera évidemment inspirée par le souci des intérêts exclusifs du pays sanctionné ; l'existence d'un contrat qui rend les sanctions économiques légitimes et qui est théoriquement opposable à l'Etat sanctionné lorsque cet Etat est membre de la S. D. N.

ne modifie en rien la situation pour la raison très simple que l'Etat sanctionné ne reconnaîtra jamais qu'il a commis une rupture de Pacte. Comme d'autre part aucune juridiction internationale n'a compétence pour trancher cette question par une décision investie de l'autorité de la chose jugée, il est évident que l'Etat sanctionné fût-il même membre de la S. D. N. considèrera toujours, ou feindra de considérer, que son action ne justifie pas l'application de l'article 16 et que ce n'est pas lui mais bien les Etats sanctionneurs qui violent la loi du contrat.

Voici pourquoi il est exact de dire avec le Secrétaire Général que la situation juridique créée par suite de l'application des sanctions ne variera nullement selon que le pays sanctionné fait ou non partie de la S. D. N.

Ceci posé, il n'est pas difficile d'apercevoir quelle sera cette situation juridique à la lumière des considérations qui précèdent. Théoriquement, les mesures économiques présentant un caractère et un but essentiellement pacifiques et étant d'autre part appliquées non pas en vertu d'une décision d'espèce, ni pour la sauvegarde des intérêts égoïstes de chacun des Etats sanctionneurs, ces mesures ne devraient pas être considérées par l'Etat qui en fait l'objet comme des actes hostiles lui donnant droit de rétorquer, comme si la guerre était déclarée.

Mais si telle est la solution théorique, il convient de dire avec le Secrétaire Général qu'« il n'existe, en réalité, aucun moyen d'empêcher l'Etat agresseur de faire de toutes mesures prises en application de l'article 16 l'occasion d'un recours à la guerre contre les Etats qui appliquent lesdites mesures ». Le Secrétaire Général ajoute d'ailleurs que « les membres de la Société ou certains d'entre eux pourraient encore maintenir la politique qui consisterait à refuser, en

ce qui les concerne, de se considérer comme étant formellement en guerre avec l'Etat agresseur ».

On peut considérer que cette réserve n'est que l'expression d'un souhait très compréhensible d'ailleurs : c'est celui d'éviter que l'application des sanctions ne soit à l'origine d'un conflit généralisé. Mais on peut également douter de la possibilité effective que les différents Etats auraient de se considérer comme ayant maintenu les relations pacifiques avec l'Etat sanctionné, alors que ce dernier verrait dans l'application des sanctions un *casus belli*.

Il est en effet vraisemblable que l'Etat sanctionné, s'il désire prendre une telle attitude, ne se contenterait pas de la traduire par une simple constatation, mais prendrait des mesures en conséquence, en recourant notamment à des actes violents contre certains pays sanctionnateurs. Ces pays seraient dès lors bien obligés d'y rétorquer de la même façon, de sorte que la question de savoir si l'application des sanctions donnera ou non naissance en fait à un état de guerre dépend, en dernière analyse, de la seule volonté de l'Etat sanctionné.

On a eu d'ailleurs un exemple de cette situation à l'occasion du conflit italo-éthiopien. Le Gouvernement italien ne s'est pas en effet fait faute de déclarer qu'il se soumettrait sans réaction violente aux mesures économiques qui seraient appliquées à l'Italie en vertu de l'article 16, mais il n'a pas dissimulé qu'il considérerait ces mesures comme un véritable acte de guerre entraînant de sa part une réponse équivalente si elles devaient prendre une gravité telle que la sécurité et le ravitaillement du corps expéditionnaire en fussent directement menacés. Dans des déclarations de ce genre le Gouvernement italien visait en réalité l'interdiction de l'exportation de pétrole dont certains menaçaient

l'Italie, et bien entendu la fermeture du canal de Suez qui n'avait d'ailleurs jamais été sérieusement envisagée. Si la S. D. N. était passée à des actes de ce genre, l'Italie se serait considérée en droit de se comporter à l'égard des Etats sanctionneurs comme à l'égard de pays qui lui auraient déclaré la guerre. On voit bien dès lors par cette distinction, que le gouvernement du pays sanctionné a lui-même établi, et qui n'a pas manqué d'influencer considérablement les décisions prises à Genève, que les conséquences de l'application des sanctions dépendent uniquement de la façon dont l'Etat sanctionné décide d'y réagir.

On peut simplement dire qu'en droit le fait pour les Etats membres d'appliquer les mesures prévues à l'article 16, dès lors qu'en toute conscience ils considèrent que ce texte est devenu applicable, ne constitue par l'équivalent d'un acte de guerre.

La question des conséquences juridiques de l'application des sanctions dans les rapports entre les Etats qui les appliquent d'une part et l'Etat sanctionné d'autre part s'est posée sous une forme particulière à l'occasion du conflit italo-éthiopien.

La question s'est posée de savoir en effet quelle serait la conséquence des mesures restrictives adoptées sur les contrats en cours au moment de leur adoption.

Dans sa séance du 2 novembre 1935 (73), le Comité de Coordination a admis qu'en tout cas, il serait fait exception aux prohibitions adoptées pour les contrats entièrement payés. On n'a jamais admis par contre que cette exception fût faite pour les contrats n'ayant fait l'objet d'aucun paiement avant le 19 octobre 1935.

La question restait délicate pour les autres contrats. Elle

(73) *J. O.*, Sup. spéc., N° 146, p. 13.

a été soumise au sous-comité des mesures économiques (74) qui s'est arrêté à un projet de résolutions dont voici les principes : pourront être exécutés les contrats en cours à la condition qu'il s'agisse de contrats conclus avant le 19 octobre par l'Etat ou par une institution en dépendant, portant sur des marchandises essentielles pour l'Etat importateur et ayant fait l'objet avant cette date d'un paiement minimum de 20 % sur le prix total.

Le Sous-Comité des mesures économiques proposait d'autre part que les contrats stipulant un paiement en marchandises dont l'exportation se trouvait prohibée vers l'Italie en vertu de l'application des sanctions, ne pussent en aucun cas bénéficier de cette exception.

II. — *Rapports entre les membres de la Société eux-mêmes* (75).

De ce deuxième point de vue, le Secrétaire Général établit dans son rapport une distinction entre les membres de la Société qui reconnaissent formellement, en adhérant à l'application des sanctions, que la violation du Pacte s'est produite et que l'article 16 est devenu applicable, et ceux qui, par contre, en faisant usage du pouvoir souverain que les résolutions de l'Assemblée de 1921 ont expressément reconnu, estiment qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les sanctions.

A) S'agit-il tout d'abord des Etats qui reconnaissent que l'article 16 est applicable, il est évident que ces Etats ne pourront ni s'arroger un droit exclusif quelconque à l'application des sanctions, ni entraver l'action de tout autre Etat membre qui a pour but d'assurer aux sanctions une complète efficacité.

(74) *Ibid.*, pp. 64, 69, 73.

(75) *Ibid.*, p. 85.

En effet, à partir de la minute où les sanctions sont appliquées, les Etats qui les appliquent participent à une action collective dans laquelle ils se doivent, comme nous le verrons dans la section suivante, un mutuel appui. Ils ne doivent donc se livrer à aucun acte susceptible de gêner cette action collective. Il convient de rappeler à ce sujet que le texte même de l'article 16 précise que les Etats membres de la Société s'engagent non pas simplement à rompre, chacun pour ce qui le concerne, les relations diplomatiques, commerciales, financières, etc... avec l'Etat fautif, mais à faire cesser toutes les communications de ce genre entre les nationaux (c'est-à-dire d'après l'interprétation actuelle, les résidents) de l'Etat fautif et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.

C'est par conséquent un pouvoir très général qui est ainsi donné aux Etats membres qui participent à l'application des sanctions, il s'agit en quelque sorte d'un pouvoir général de surveillance et de police sur les relations de l'Etat sanctionné avec tous les autres Etats du monde entier.

Si nous limitons pour l'instant les conséquences de ce texte à la situation des Etats membres qui participent aux sanctions, il en résulte évidemment que ces Etats ne sauraient en aucun cas se reprocher mutuellement les mesures que l'un d'entre eux prendrait non seulement pour assurer la rupture de communication entre ses propres résidents et ceux de l'Etat fautif, mais aussi pour assurer cette même rupture par rapport à tous les autres pays. Tels seraient par exemple le blocus et la visite des navires en mer que l'un des Etats sanctionneurs pratiquerait pour empêcher que des marchandises figurant sur la liste des sanctions ne parviennent sur le territoire de l'Etat fautif.

B) Quelle sera d'autre part la situation d'un Etat qui,

tout en étant membre de la Société, refuserait de considérer qu'il y ait eu rupture du Pacte, et plus spécialement violation des articles 12, 13 ou 15 et ne s'associerait pas dès lors à l'application des sanctions ?

Le Secrétaire Général se demande dans son rapport si cet Etat peut se prévaloir de la situation de tierce puissance, et envisager de ce point de vue les mesures par lesquelles les Etats sanctionnateurs entendraient faire cesser les relations économiques entre ses propres résidents et ceux de l'Etat sanctionné.

Le rapport de 1927 s'abstient de répondre d'une façon formelle à cette question. Le Secrétaire Général considère simplement qu'il est préférable d'admettre que tout Etat membre de la Société, alors même qu'il ne s'associerait pas directement à l'application des sanctions, doit respecter les mesures prises par les autres Etats membres en application de l'article 16.

Nous avouons ne pas très bien comprendre la réticence avec laquelle le Secrétaire Général adopte cette solution. La simple application de la règle fondamentale aussi bien en droit interne qu'en droit international « pacta sunt servanda » l'impose en effet. Il convient de bien souligner que si chaque Etat conserve, en vertu de l'interprétation du Pacte, la liberté de décider s'il y a lieu ou non d'appliquer les sanctions, ce pouvoir souverain d'appréciation a pour conséquence nécessaire d'imposer à chacun des membres de la S. D. N. qui en bénéficie, le respect de l'appréciation qui est faite par tous les autres membres à ce même sujet. En d'autres termes, un Etat déterminé membre de la S. D. N. est libre de considérer que les sanctions ne sont pas applicables dans telle hypothèse précise, mais cette liberté l'engage en même temps à respecter

la décision que prennent sur le même point et dans la même hypothèse les autres Etats membres. Se réservant par le contrat la faculté d'appréciation, ils l'accordent par là même à tous les autres co-contractants.

Dès lors, chaque Etat membre doit reconnaître que les autres Etats appliquent légitimement les mesures prévues à l'article 16 au cas où ils estiment qu'une violation des articles 12, 13 et 15 a été commise. Chaque Etat membre s'étant ainsi engagé à reconnaître la légitimité de ces mesures appliquées dans les conditions que nous venons de déterminer, aucun d'entre eux ne saurait évidemment s'opposer à toutes les conséquences de ces mesures et notamment aux actes par lesquels un Etat sanctionnateur entendrait assurer leur efficacité.

C'est par conséquent d'une façon formelle qu'il y a lieu d'écarter une analogie quelconque entre les Etats membres de la S. D. N. qui refusent, dans un cas déterminé, de s'associer à l'application des sanctions, mais qui n'en restent pas moins liés pour cela par la teneur du Pacte et par son interprétation généralement admise, et les Etats non membres qui sont, eux, bien effectivement des tierces puissances par rapport aux stipulations du Pacte.

III. — *Situation des tierces puissances* (76).

Il convient tout d'abord de préciser que le seul fait de ne pas être membre de la S. D. N. ne confère pas à un Etat déterminé la qualité de tierce puissance au regard de la question qui nous préoccupe.

En effet, tout pays qui se rend coupable d'une agres-

(76) *Ibid.*, p. 86.

sion peut se voir appliquer, en vertu de l'article 17 du Pacte, les mesures prévues à l'article 16. En conséquence l'application de ces mesures par rapport au pays agresseur non membre pose à son sujet les questions que nous avons envisagées dans les rapports entre les Etats sanctionneurs et l'Etat sanctionné.

Ceci posé, une tierce puissance ne peut ni profiter des dispositions du Pacte, ni en subir un préjudice quelconque. Par conséquent, l'application des sanctions ne saurait enlever à une tierce puissance aucun des droits qu'elle possède, soit en vertu des principes généraux du Droit international, soit au résultat de traités particuliers en ce qui concerne le maintien des relations entre ses nationaux et son territoire et ceux de l'Etat agresseur.

Ce principe posé, il convient de distinguer entre les mesures qu'un Etat sanctionneur prendrait dans les limites de sa propre souveraineté territoriale et celles prises en dehors de ces limites.

A) En ce qui concerne tout d'abord les mesures prises dans les limites de la compétence territoriale de l'Etat sanctionneur, il est évident que la tierce puissance ne saurait élever aucune objection à leur encontre.

Ainsi, au cas où un membre de la Société aurait pris à l'égard des nationaux de l'Etat agresseur résidant sur son propre territoire des dispositions rompant leurs relations avec le territoire de la tierce puissance, celle-ci ne pourra élever aucune objection. Il convient d'ailleurs d'observer que cette première hypothèse se présentera rarement en pratique : nous avons vu en effet que dans l'interprétation actuelle, l'application de l'article 16 sera limitée presque certainement aux résidents de l'Etat fautif, en sorte que les

nationaux de cet Etat qui résident à l'étranger conserveront leur liberté d'action économique et financière dans leurs rapports avec tous les autres Etats.

Il se peut d'autre part qu'un Etat membre limitrophe de l'Etat sanctionné ait complètement fermé toutes ses frontières, avec ce dernier. Une mesure de ce genre frappera souvent une tierce puissance, les marchandises en provenance du territoire de celle-ci et à destination de l'Etat sanctionné pouvant être arrêtées par l'Etat membre à la frontière avec l'Etat sanctionné. De même, un Etat non limitrophe de l'Etat sanctionné pourra interdire sur son territoire tout transit de marchandises à destination de cet Etat : une mesure de ce genre frappera nécessairement les marchandises en provenance des tierces puissances.

Mais dans toutes ces hypothèses, l'Etat membre exerce normalement son pouvoir souverain dans les limites de son territoire. Que l'exercice de ce pouvoir puisse avoir des conséquences dommageables pour le commerce entre une tierce puissance et l'Etat sanctionné, cela n'enlève rien à sa légitimité et la tierce puissance ne peut adresser aucun reproche de ce fait à l'Etat sanctionnateur. La question serait plus délicate, toutefois, si des conventions spéciales venaient assurer, au profit de tierces puissances, la liberté de transit à travers le territoire de l'Etat sanctionnateur. Ces conventions doivent-elles être respectées, ce qui aurait pour conséquence d'entraver l'application des sanctions ? Pour le contester, il faudrait admettre que le Pacte est une sorte de charte internationale qui prime les autres conventions. Nous nous bornons à indiquer la question, sur laquelle les limites de notre travail ne nous permettent pas de nous étendre. Elle met en jeu, en effet, tout le problème de la hiérarchie des traités internationaux.

Bornons-nous à rappeler, que pour éviter des conflits de ce genre, le Secrétaire Général souligne, dans son rapport, « qu'il est... important que, comme on l'a fait, en général, « dans les conventions conclues sous les auspices de la Société, tous les instruments de cette nature contiennent « une disposition réservant les droits et les obligations découlant du Pacte⁷ pour les membres de la Société ».

B) Dans une deuxième catégorie figurent les mesures prises par l'Etat sanctionnateur en dehors des limites de sa compétence territoriale en vue d'assurer l'efficacité des sanctions économiques.

A l'égard de ces mesures (notamment le droit de visite de navires en mer et le blocus maritime) il faut nécessairement admettre l'application intégrale du principe « *pacta tertiis neque nocent neque prosunt* ».

Par conséquent la tierce puissance pourra se prévaloir ici de toutes les règles coutumières ou conventionnelles qui garantissent la liberté du commerce ou qui conditionnent la validité du blocus pacifique sans qu'elle puisse voir s'opposer les dispositions de l'article 16 alinéa 1^{er}, en vertu desquelles les Etats membres s'engagent à faire cesser les relations économiques entre les territoires de l'Etat agresseur et celui de tout autre pays membre ou non de la Société. Cet engagement rend légitimes les mesures que prennent les Etats membres pour le mettre en application, mais de telles mesures ne seront valables à l'égard de tierces puissances qu'à la condition de respecter les droits qu'elles tiennent de principes généraux ou de traités particuliers, et dans la mesure où les sanctions prises, sont compatibles avec ces droits.

Cet examen de la situation juridique d'une tierce puis-

sance en présence de l'application des sanctions ne doit pas faire perdre de vue la variété des circonstances qui pourront se présenter en fait. Là encore, la situation réelle dépendra bien plus que du jeu des règles juridiques, de l'attitude effective que les tierces puissances adopteront à l'égard de l'action collective des membres de la Société. Si une tierce puissance déterminée voit cette action d'un œil favorable, elle acquiescera en fait à l'application des mesures maritimes destinées à garantir son efficacité. Si par contre elle désire par dessus tout garder sa neutralité, voir même profiter de la modification de courants commerciaux que l'application des sanctions peut entraîner, elle invoquera rigoureusement l'application des principes que nous venons de dégager.

Cette conclusion nous permet de constater là encore combien le manque d'universalité de la S. D. N. est de nature à gêner l'action de ses membres, puisqu'aussi bien l'efficacité de cette action dépendra de la bonne volonté dont témoigneront à son égard les Etats qui restent en dehors de la Société, et ce ne sont pas les moindres à l'heure actuelle.

IV. — *L'assistance, complément des sanctions* (77).

L'assistance à la victime de l'agression constitue un complément naturel des mesures de coercition frappant directement l'agresseur.

Il convient de préciser immédiatement à ce sujet que l'assistance peut se présenter sous deux formes entièrement différentes : il peut s'agir tout d'abord d'une aide fondée sur

(77) V. *Str John Fischer Williams*, La Convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression (Recueil 1930, IV). — *Holzer*, La Sécurité internationale et ses modes de réalisation, t. I et III, *passim*.

des motifs politiques particuliers comme celle qui était prévue par les traités d'alliance traditionnels. Il peut s'agir en second lieu de l'assistance considérée comme une garantie d'une règle de non-agression.

C'est sous cette deuxième forme seulement que l'assistance peut être considérée comme complétant le système des sanctions au sens juridique que nous avons donné à ce terme.

Sous cette forme, elle a connu d'ailleurs des précédents avant l'élaboration du Pacte de la S. D. N. Il en fut ainsi notamment dans les traités de neutralité perpétuelle et garantie dont nous avons parlé dans le premier chapitre. L'engagement que prenait les Etats garants de la neutralité de venir en aide à l'Etat neutre qui serait victime d'une agression constituait en effet une sanction du principe de non-agression posé par le Traité.

Sous cette forme, la question de l'assistance a été naturellement reprise soit dans le cadre du Pacte, soit dans le traité de Locarno, qui prévoit une garantie spéciale d'inviolabilité des frontières entre la France et la Belgique d'une part, et l'Allemagne d'autre part.

C'est sous ce double aspect et en nous en tenant exclusivement à l'assistance considérée comme un complément de sanctions que nous allons étudier la question.

1° Assistance à la victime de l'agression.

La forme la plus directe de l'assistance à la victime de l'agression serait celle qui se traduirait par une coopération des forces militaires des pays membres de la S. D. N. avec celles du pays attaqué. Sous réserve des divergences d'interprétation que nous avons signalées en parlant des sanctions militaires, on peut considérer que sous cette forme, l'assistance est visée par le § 2 de l'art. 16 qui dé-

cide, comme on le sait déjà, que « le Conseil a le devoir
« de recommander aux divers gouvernements intéressés les
« effectifs militaires navals ou aériens par lesquels les
« membres de la Société contribueront respectivement aux
« forces armées destinées à faire respecter les engagements
« de la Société. »

C'est sous cette même forme que l'assistance est expressément prévue par les traités destinés à renforcer le Pacte et dont nous avons eu l'occasion de parler à plusieurs reprises : traité de Locarno, pacte franco-soviétique et pacte tchéco-soviétique.

En dehors de ces traités particuliers, il est peu probable que la S. D. N., ou tel de ses membres soit amené à mettre en œuvre l'assistance sous cette forme. Elle risquerait en effet d'entraîner une généralisation du conflit, ce qui semble contraire à la nécessité d'assurer avant tout le maintien de la paix.

Il semble par contre que l'assistance financière à la victime de l'agression dont on a à peine besoin de souligner l'intérêt, présente à la fois un caractère plus pratique et moins dangereux. Sous cette forme, l'assistance à la victime a fait l'objet d'un rapport établi par le Comité financier du Conseil de la S. D. N. (78) qui avait été saisi de la question par une résolution du Conseil en date du 8 décembre 1926.

Ce rapport prévoit une assistance à l'Etat victime au moyen d'une intervention de la Société lui facilitant l'obtention d'un crédit sur le marché monétaire.

L'assistance consisterait de manière plus précise dans une garantie de l'emprunt à placer donnée par les Etats participants au plan d'assistance et qui serait proportionnelle

(78) V. texte dans Rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte, p. 79 ; Add. Memorandum Rutgers, 6^e partie, J. O., 1928, p. 683.

à la contribution de ces Etats aux dépenses de la S. D. N.

Pratiquement, cette garantie se réaliserait par le dépôt anticipé auprès du Secrétaire général ou du Commissaire fiduciaire désigné à cet effet par le Conseil de bons généraux de garantie. Lorsqu'un Etat attaqué, partie à la convention, demanderait l'assistance financière prévue, le Conseil de la Société déciderait de la mesure et de la manière dont cette demande sera satisfaite, ainsi que du montant de l'emprunt.

Dans ce but, on procéderait à l'échange des bons généraux de garantie contre des bons spécifiques de garantie du montant requis, mais qui ne pourraient évidemment pas dépasser le total de la garantie de chacun des Etats participants. Au cas où l'Etat attaqué ferait défaut à l'échéance de l'emprunt, les bons spécifiques de garantie seraient présentés à leurs souscripteurs.

Enfin, le plan prévoyait une garantie supplémentaire que pourraient donner certains Etats particulièrement puissants au point de vue financier ; ces Etats s'engageraient en même temps à faciliter l'émission de l'emprunt sur les places financières de leur territoire.

Ce rapport établi par le Comité financier, fut soumis à la huitième session de l'Assemblée. Celle-ci adopta une résolution priant le Conseil de continuer l'étude de la question (79). Dans sa 47^e session, le Conseil transmet la résolution de l'Assemblée au Comité d'Arbitrage et de Sécurité de la Commission préparatoire du Désarmement.

C'est en 1930 seulement que l'Assemblée devait approuver un projet de Convention pour l'assistance financière (80)

(79) *J. O.*, 1928, p. 683.

(80) V. *Ray*, Supplément I, pp. 88 et suiv. — Texte dans *J. O.*, 1930, p. 1648. — Cf. Actes de l'Assemblée, Séances plénières, 1930, pp. 142, 192 et 193.

ouvert à la signature des pays membres. Vingt-six signatures furent immédiatement données, parmi lesquelles celle de la Grande-Bretagne et de la France.

Cette Convention est importante en ce qu'elle attribue au Conseil de la S. D. N. le pouvoir d'accorder l'assistance financière à l'Etat victime de l'agression. Mais les conditions dont dépendait sa mise en vigueur (réunion d'un nombre de signatures et de ratifications ayant pour effet de faire couvrir par des garanties ordinaires et également par les garanties spéciales de trois gouvernements une somme d'au moins 50 millions de francs-or pour le service annuel des emprunts) n'ayant pas été réunies jusqu'à ce jour, elle reste à l'état de simple projet.

Au cours du conflit italo-éthiopien, l'Ethiopie fit appel à deux reprises, — une première fois en octobre 1935, une deuxième fois à la session extraordinaire de l'Assemblée en juillet 1936 (81), — au concours financier des membres de la S. D. N. Il ne semble pas toutefois que les dispositions du plan que nous venons d'analyser aient été prises en considération par elle ; le gouvernement éthiopien demandait simplement une sorte de garantie morale de l'Assemblée qui lui aurait facilité l'émission d'un emprunt sur la place de Londres.

Voici, en effet, le texte du projet de résolution soumis à l'Assemblée dans sa séance du 3 juillet 1936 :

« L'Assemblée, voulant donner à l'Ethiopie l'assistance à laquelle lui donne droit l'art. 16 du Pacte pour défendre
« son intégrité territoriale et son indépendance politique,
« décide de recommander aux gouvernements des Etats

(81) V. texte du Projet de résolution soumis par la délégation éthiopienne, *J. O.*, Supp. spéc., n° 131, p. 60.

« membres d'accorder leur garantie à l'emprunt de dix millions de livres sterling, dans les conditions qui seront fixées « par le Conseil après avis du Comité financier de la S. « D. N. »

Ce projet de résolution fut renvoyé au Bureau de l'Assemblée. Le lendemain, 4 juillet, le Bureau soumettait à l'Assemblée un texte contenant les résultats de ses travaux, sans soumettre le projet de résolution relatif à l'assistance financière au vote de l'Assemblée.

Toutefois, l'Ethiopie ayant demandé un vote par appel nominal sur cette question, il y fut procédé à la séance du 4 juillet. Le projet de résolution fut rejeté par 23 voix contre une (celle de l'Ethiopie) et 25 abstentions (82).

II. — *L'assistance militaire prévue par le Traité de Locarno.*

Il convient de rappeler ici le système d'assistance militaire prévu par le Traité de Locarno du 16 novembre 1925. En effet, ce système s'encadre bien dans la notion juridique d'assistance-sanction que nous avons définie ci-dessus et à laquelle nous nous sommes proposés de nous en tenir.

La France et la Belgique d'une part, l'Allemagne d'autre part, prennent l'engagement réciproque de ne pas se livrer à des agressions non provoquées. Cet engagement se trouve garanti par l'Angleterre et l'Italie qui s'obligent à venir en aide à l'Etat qui serait victime d'une agression non provoquée.

Cette assistance militaire doit être immédiate lorsqu'il s'agit d'une agression flagrante ou d'une violation flagrante

(82) *Ibid.*, p. 69.

de la zone démilitarisée établie par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles ; elle doit suivre immédiatement les recommandations du Conseil constatant qu'il y a agression ou violation de la zone démilitarisée, lorsque l'un ou l'autre de ces faits n'aurait pas présenté un caractère flagrant.

Il convient de bien souligner que si les dispositions du Pacte se trouvent ainsi considérablement renforcées tant en ce qui concerne la rapidité avec laquelle la sanction de l'engagement de non-agression peut être mise en œuvre qu'en ce qui concerne la force des recommandations du Conseil qui prennent, avec le Traité de Locarno, l'aspect de véritables injonctions impératives, il n'en reste pas moins que dans l'esprit de ce traité, l'engagement d'assistance pris par l'Angleterre et l'Italie n'est nullement une reproduction des anciennes alliances politiques ou militaires, mais bien une application de l'idée juridique de sanction.

Ce qui le prouve par dessus tout, c'est que cet engagement est pris à la fois en faveur de la France et de la Belgique et en faveur de l'Allemagne. Il en résulte clairement qu'il n'est pas fondé sur une préférence accordée par les pays garants à l'un quelconque de ces trois pays, mais bien qu'il constitue une garantie juridique fonctionnant toutes les fois que l'engagement de non-agression qui est l'objet essentiel du Traité aura été violé par l'une des parties.

Il n'en est pas tout à fait de même dans les Pactes franco-soviétique et tchéco-soviétique. Ces traités prévoient en effet une simple aide réciproque entre les pays et se rapprochent ainsi des anciennes alliances. Il convient cependant de remarquer qu'une différence essentielle les en sépare : c'est que l'aide réciproque n'est prévue que pour les cas de

guerre purement défensive, c'est-à-dire dans l'hypothèse où l'une des deux parties est victime d'une agression non provoquée provenant d'une tierce puissance européenne.

Nous considérons toutefois que sous cette forme l'assistance militaire ne rentre pas dans le cadre de la notion juridique de sanction.

SECTION IV. — CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS.

Nous avons successivement examiné les cas d'application des sanctions, les moyens actuellement existants pour décider dans chaque espèce et au sujet de chaque réclamation présentée par l'Etat membre si l'on se trouve ou non dans un de ces cas, et enfin, le contenu des différentes mesures applicables ainsi que des moyens accessoires d'assistance qui peuvent venir les compléter.

Il nous reste maintenant, pour achever cette étude du système positif actuel des sanctions, à déterminer quelles sont les conditions de mise en œuvre pratique des mesures de coercition une fois que leur application aura été décidée.

Nous examinerons successivement dans cette section :

1° La question du moment auquel les sanctions doivent effectivement entrer en vigueur.

2° Celle de savoir quelles sont les forces effectives qui en assurent l'application.

3° Celle de la coordination des différentes mesures appliquées par chacun des Etats membres.

4° Celle de l'appui mutuel que les pays qui appliquent les sanctions doivent se prêter en conformité du paragraphe 3 de l'article 16.

5° Celle enfin des conditions dans lesquelles les mesures de l'article 16 peuvent cesser de s'appliquer.

§ 1^{er}. — *Moment auquel les sanctions entrent en vigueur* (83).

Cette première question se pose évidemment dans l'hypothèse où la décision de principe relative à l'application des sanctions a déjà été prise et à l'égard seulement des Etats qui auront admis que l'article 16 doit entrer en jeu.

Ceci précisé, si l'on se rapporte tout d'abord aux travaux de 1921, on constate que la C. I. B. suggérait qu'il fût attribué sur ce point au Conseil un véritable pouvoir de décision. On lit en effet dans son rapport que : « le Conseil doit fixer la date à laquelle il convient de prendre les mesures en question (c'est-à-dire les mesures de l'article 16) et devra notifier cette date à tous les membres de la Société ».

La C. I. B. souligne que cette solution ne contredit nullement le texte même de l'article 16 qui prévoit que la rupture des relations avec l'Etat coupable doit intervenir « immédiatement » : en effet, le propre de l'action coercitive de l'article 16, c'est de présenter un caractère unanime, — ou du moins dirons-nous un caractère aussi généralisé que possible, — en sorte que « la fixation par le Conseil de la date la plus rapprochée possible à laquelle on pourra assurer une action unanime aura pour résultat une action qui sera au sens strict du mot immédiate ».

La Troisième Commission de l'Assemblée de 1921 se rallie à ce point de vue en admettant qu'il est nécessaire, pour que l'arme économique soit efficace, de centraliser les ef-

(83) V. Rapport de la C. I. B. dans Rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte, p. 19. Rapport de la Troisième Commission de la Deuxième Assemblée. *Ibid.*, pp. 34 et suiv. Rapport de M. de Brouckère, *ibid.*, p. 71.

forts et d'adopter un plan commun d'action. A cet effet il convient que le Conseil fixe la date à laquelle les sanctions doivent entrer en vigueur et notifie cette date à tous les membres de la Société.

C'est en conformité avec ces conclusions que la Deuxième Assemblée adopte à la date du 4 octobre 1921 une résolution N° 8 dont voici le texte :

« Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient
« d'appliquer la pression économique visée à l'article 7 et
« notifier cette date à tous les membres de la Société » (84).

Cette résolution présentant encore à l'heure actuelle le caractère d'une recommandation relative à l'interprétation du Pacte, il convient d'en tenir compte comme d'un élément de solution positive.

Dans ces conditions, il est intéressant de souligner la portée réelle que semble présenter l'interprétation donnée sur ce point à l'article 16. Nous croyons qu'il y a là une des rares hypothèses dans lesquelles le système positif actuel des sanctions laisse au Conseil un véritable pouvoir de décision.

Sans doute, le texte même des deux rapports et de la résolution de 1921 parlent simplement d'une notification faite aux Etats membres de la date de mise en vigueur des sanctions que le Conseil aura fixée. Mais il est évident que cette notification équivaut à une véritable injonction. Nous avons bien précisé en effet que la question de la fixation de la date ne pourra se poser qu'à l'égard de ceux des Etats membres qui auront explicitement admis que les sanctions sont applicables. Dès lors, ces Etats ne peuvent

(84) *Ibid.*, p. 43.

plus se dérober à l'action collective ; comme d'autre part, ils sont obligés en vertu de l'article 16 de participer *immédiatement* à cette action, il est évident qu'ils devront l'engager chacun pour ce qui le concerne à la date fixée par le Conseil, aucun délai ne leur étant laissé par le Pacte. Nous avons cru devoir souligner l'interprétation du Pacte sur ce point qui, bien qu'elle se présente sous l'apparence d'une simple solution d'ordre pratique, revêt en réalité une importance juridique toute particulière en ce qu'elle se traduit par une obligation pour les Etats membres de se soumettre sur un point précis à une injonction du Conseil.

§ 2. — *Par qui les sanctions sont-elles appliquées ?*

Les éléments d'une réponse à cette deuxième question nous ont déjà été fournis par l'examen que nous avons fait des précédents historiques immédiats du Pacte de la S. D. N. Nous avons constaté en effet que pendant les travaux d'élaboration du Pacte, deux conceptions s'étaient heurtées sur ce point : la première dont s'inspirait le projet français et qui, pour assurer aux dispositions du Pacte une entière efficacité, admettait comme principe directeur l'organisation d'une force internationale permanente destinée à assurer le respect de la loi internationale ; l'autre, à laquelle les projets anglo-saxons se sont toujours tenus, et qui laissaient dans le domaine de la souveraineté exclusive de chacun des Etats membres l'action effective d'application des sanctions.

C'est à cette deuxième conception que le Pacte s'est arrêté. La S. D. N. ne dispose pas d'une force internationale ; mieux encore, ni le Conseil ni l'Assemblée ne possèdent un pouvoir centralisateur de direction de cette sorte de police internationale que doit constituer la coopération de tous les Etats membres contre l'agresseur.

Ce principe n'a jamais été sérieusement mis en doute dans les différents travaux d'interprétation du Pacte. Il a été exprimé d'une façon parfaitement nette dans le rapport de M. de Brouckère dont nous ne saurions mieux faire que de reproduire les termes sur ce point :

« Puisque ce sont les Etats qui, en droit strict, ont pouvoir de décider s'il y a lieu d'appliquer les sanctions, il semble en résulter qu'ils ont seuls qualité pour les diriger effectivement. Si le Conseil a le devoir de recommander aux divers Etats intéressés les effectifs militaires navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les décisions de la Société, il ne s'en suit pas que ces forces armées échapperont à la direction des membres eux-mêmes. Les sanctions économiques seront appliquées d'après un principe analogue par les différents Etats, le rôle de la Société se bornant à recommander les mesures propres à coordonner les efforts particuliers et à assurer ainsi l'ensemble et l'efficacité de l'action » (85).

Il convient de souligner particulièrement dans ce passage l'allusion à l'alinéa 2 de l'article 16 : ce texte ne doit en effet aucunement être interprété comme attribuant au Conseil une fonction qui en ferait une sorte d'Etat-major général des forces coopérant à l'application des sanctions. Au surplus, nous savons déjà que les mesures d'ordre militaire ne constituent peut-être, dans l'esprit et conformément à l'interprétation actuelle du Pacte, que des moyens accessoires, l'arme économique restant la base fondamentale de l'action de la Société. En ce qui concerne cette arme écono-

(85) *Ibid.*, p. 71.

mique, le silence même du Pacte doit évidemment faire admettre le principe de la liberté de mouvement que chaque Etat membre conserve dans le choix des mesures pratiques par lesquelles il croit devoir participer à l'exercice de l'action collective.

Le projet de Protocole de 1924 qui avait, comme on l'a vu précédemment, attribué au Conseil un pouvoir d'injonction en vertu duquel celui-ci pouvait imposer aux Etats membres l'obligation juridique d'appliquer les sanctions, n'a pu aller jusqu'au bout dans cette voie. Il n'a pu en effet donner à ce pouvoir d'injonction une force exécutoire proprement dite. Le rapport général sur le projet de Protocole présenté par les première et troisième Commissions à l'Assemblée de 1924, précise bien à cet égard que d'après le Protocole, chaque Etat est juge de la manière dont il exécutera ses obligations, mais non de savoir si ces obligations existent, c'est-à-dire que « chaque Etat reste juge de ce qu'il fera, mais il ne reste plus juge de ce qu'il doit faire » (86).

Le texte du projet de Protocole s'efforçait d'ailleurs de souligner moralement, sinon juridiquement, l'obligation pour les Etats de participer à l'action collective dès lors que l'injonction leur en aura été adressée par le Conseil. L'article 11, alinéa 2, prévoit en effet que l'obligation d'appliquer les sanctions doit être interprétée en ce sens que « chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la S. D. N. et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements ».

(86) *Ibid.*, p. 51.

Le rapport général précise bien l'importance de ce texte lorsqu'il dit que l'alinéa 2 de l'article 11 « fournit des éléments objectifs pour décider si ces obligations ont été exécutées ou non dans un cas concret. Les expressions « *loyalement* » et « *effectivement* » constituent ce critère ».

D'autre part, le rapport justifie par la notion très simple de la différence qui existe nécessairement entre les Etats membres, quant à leur situation géographique et quant à leurs pouvoirs militaires, l'élasticité d'appréciation que la dernière partie de l'alinéa 2 laisse quant à l'exécution effective de l'obligation d'appliquer les sanctions.

Quoiqu'il en soit, on constate que même d'après le Protocole de 1924, — c'est-à-dire dans le cadre du Projet le plus avancé de sécurité internationale qui ait pris corps à Genève, — la S. D. N. ne s'est pas vu attribuer un pouvoir effectif de direction de la mise en œuvre des mesures de l'article 16. Sur ce point essentiel, la souveraineté particulière de chaque Etat se trouve pleinement sauvegardée et il n'est pas douteux que les efforts que l'on voudrait actuellement tenter pour attribuer à un organisme international quelconque un pouvoir supérieur à cette souveraineté, restent momentanément vains.

C'est sur ce point précis que l'organisation internationale se trouve encore très en retard par rapport à l'organisation des sociétés nationales : nous avons vu dans notre chapitre premier que la notion complète de sanctions implique en droit interne la possibilité pour un organisme social supérieur aux volontés individuelles d'employer des moyens de force contre ces volontés. Cet organisme c'est, dans chaque Etat, la police et, dans la mesure où elle coopère au maintien de l'ordre intérieur, la force armée. La S. D. N. ne possède ni police, ni force armée. On ne saurait en effet

admettre que l'association de tous les Etats qui participent à l'action collective constitue une véritable police. C'est qu'en effet une organisation de ce genre suppose qu'un policier ne peut se dérober à sa tâche ; tandis que dans l'organisation de la S. D. N. (sous réserve de ce que le Protocole a tenté sur ce point) chaque Etat pourrait prendre telles mesures particulières qui lui paraîtraient appropriées, et s'abstenir de telles autres mesures sans que l'on puisse soutenir qu'il viole ce faisant la loi internationale, puisqu'aussi bien cette loi elle-même lui laisse le pouvoir de direction de l'action coercitive dans la mesure où elle le concerne.

*
* *

Tel étant le principe général qui domine la mise en œuvre effective des sanctions et la participation de chacun des Etats membres à l'action collective, il convient de s'arrêter à certaines dispositions interprétatives tendant à faire une place à la situation particulière de certains Etats.

Nous avons déjà fait allusion ci-dessus à l'idée générale qui trouve son expression dans le texte du projet de Protocole, à savoir que la participation à une action collective n'est imposée à chaque Etat que dans la mesure compatible avec sa situation géographique et ses forces militaires.

Le principe même ainsi exprimé est évidemment juste et on doit considérer qu'il reste en vigueur en dépit de l'échec du Protocole de 1924. Mais il ne faut point se dissimuler que par la généralité même de ses termes, cette règle signifie ou bien trop peu ou bien trop. Si on laisse en effet de côté les mesures militaires proprement dites qui n'interviendront en fait qu'à titre exceptionnel, il serait inexact de penser qu'un Etat membre pourrait prétexter de la faiblesse rela-

tive ou absolue de ses forces militaires pour demander un traitement spécial et en quelque sorte une réduction de sa contribution à l'action de la Société. C'est qu'en effet les mesures essentielles sont de nature économique et qu'elles ne présente dans ces conditions qu'un rapport assez lointain avec l'étendue des forces militaires du pays qui les applique.

Ce n'est pas par conséquent ce principe très général et dont il ne faut admettre l'application qu'avec une très grande prudence, sous peine de voir la grande majorité des Etats membres se dérober à la collaboration internationale, qui doit nous arrêter ici. Ce qu'il faut par contre souligner, ce sont les efforts particuliers tentés par certains Etats pour obtenir par voie d'amendement au Pacte la possibilité de dérogations expresses accordées soit dans un cas déterminé, soit même dans tous les cas, à l'obligation d'appliquer les sanctions.

Dès 1920 en effet, les Etats Scandinaves ont proposé un amendement à l'article 16 rédigé dans des termes à peu près identiques par les Gouvernements danois, norvégien et suédois, et dont voici la teneur d'après le texte suédois :

« Toutefois, sur la demande d'un Etat pour lequel l'application de la disposition ci-dessus énoncée (c'est-à-dire de « l'alinéa 1^{er} de l'article 16 à la fin duquel l'amendement « devait se placer) viendrait à présenter un danger grave, le « Conseil peut autoriser cet Etat à maintenir, dans la mesure qu'il déterminera, ses relations avec l'Etat en rupture de Pacte » (87).

La C. I. B. avait réservé un accueil partiellement favorable à cet amendement. Elle déclare en effet dans son rap-

(87) *Ibid.*, p. 12.

port que l'on peut imaginer des cas où l'application intégrale par un Etat quelconque des mesures d'ordre financier et commercial prescrites, provoquerait des souffrances ou des dangers presque intolérables, et la Commission estime nécessaire d'apporter en pareil cas quelques ménagements. Toutefois, elle considère de la plus haute importance de bien spécifier qu'il ne s'agit pas là d'un système général d'exemption, mais seulement d'une exemption pour un cas spécifique, et dans les circonstances particulières qui la justifient.

C'est dans ces conditions que la C. I. B. avait proposé l'adoption d'un amendement légèrement différent de celui dont elle avait été saisie par les gouvernements scandinaves, et dont la rédaction tenait compte des observations qui précèdent.

Cette question des exemptions particulières à accorder à certains Etats fit à nouveau l'objet d'un débat très étendu devant la Troisième Commission de l'Assemblée de 1921. Tout en se refusant à admettre l'amendement proposé par la C. I. B., la Commission estime qu'il faut, sinon écarter, du moins ajourner pour certains Etats et pour des périodes déterminées, en tout ou en partie, la mise en action effective des sanctions prévues à l'article 16. Mais cette graduation accordée à certains Etats doit avoir lieu dans l'esprit de la Troisième Commission non pas dans leur intérêt particulier, mais dans l'intérêt général du succès de la pression économique sur l'Etat fautif.

Ainsi, par exemple, la Troisième Commission suppose que la rupture des relations entre tel Etat déterminé et l'Etat fautif, poussera ce dernier à des actes nuisibles au succès de l'action commune de la Société en le déterminant par exemple à s'emparer de certains points stratégiques du

premier Etat. C'est dans ce sens que la Commission propose à l'Assemblée une résolution qui sera adoptée le 4 octobre 1921 sous le N° 9 b dans les termes que voici :

« S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains
« Etats, en tout ou en partie, la mise en action effective
« des sanctions économiques prévues à l'article 16, cet
« ajournement ne pourra être admis que dans la mesure
« désirable en vue d'assurer le succès du plan d'action con-
« certé en commun, ou de réduire au minimum, pour cer-
« tains membres de la Société, les pertes et les inconvé-
« nients qui peuvent résulter de la mise en œuvre des sanc-
« tions » (88).

Dans son rapport de 1927, M. de Brouckère déclare que l'on s'accorde à reconnaître que ces dispositions, qui n'ont d'ailleurs jamais été adoptées sous la forme d'un amendement ratifié, ne sont pas compatibles avec le texte du Pacte.

Si l'on rapproche cette déclaration de ce que nous avons dit précédemment quant à la portée actuelle des résolutions de 1921, nous pouvons considérer que, sur ce point précis du moins, elles n'ont plus la valeur de suggestions pratiques ou de règles générales d'interprétation qu'elles présentent en principe.

Au surplus, il nous semble que ces discussions présentent un intérêt somme toute restreint : il faut en effet revenir toujours à ce principe fondamental qu'il appartient à chaque Etat membre de décider s'il y a ou non, dans tel cas déterminé, rupture de pacte. Sans doute a-t-il *le devoir* d'appliquer les sanctions, s'il juge qu'une violation des articles 12, 13 ou 15 s'est produite. Mais dans son appréciation sur ce point, il n'aura pour témoin, et pour guide,

(88) *Ibid.*, p. 43.

que sa propre conscience dont certains événements récents nous permettent d'admettre l'élasticité en cette matière. Dès lors, si un Etat considère que sa situation particulière par rapport à l'Etat fautif est de nature à créer des dangers particuliers pour lui-même s'il participait à l'action collective, il est infiniment probable que sans faire appel [sous prétexte qu'il n'y a pas, à ses yeux, rupture de Pacte] aux résolutions de 1921, il se contentera de s'abstenir. Il apparaît dès lors que le seul intérêt de l'amendement scandinave, c'était de permettre à certains pays particulièrement scrupuleux de s'abstenir de l'action collective, alors même qu'en toute bonne foi ils avaient dû admettre qu'un cas d'application des sanctions s'était produit.

Au surplus, il n'est pas du tout certain qu'en l'état actuel des textes, il soit impossible de donner à certains Etats la faculté de ne participer que dans une mesure restreinte à l'action collective, alors même qu'ils auraient formellement reconnu qu'il y a rupture du Pacte au sens de l'article 16. Il faut tenir compte, en effet, des réalités politiques, économiques ou géographiques, — et admettre que certains Etats, quelles que soient leur bonne foi et leur volonté de respecter le Pacte, ne pourraient participer à une application intégrale des sanctions sans courir des risques extrêmement graves. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la lettre collective annexée aux accords de Locarno, adressée de Londres, le 1^{er} décembre 1925, par les Ministres des Affaires Etrangères de Belgique, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Pologne et de Tchécoslovaquie au Chancelier et au Ministre des Affaires Etrangères du Reich, qui avaient demandé quelques précisions au sujet de l'article 16 du Pacte et la S. D. N.

Dans leur réponse, les Ministres des pays participant aux

accords de Locarno, déclarent que, d'après leur interprétation, les obligations résultant de l'article 16 pour les membres de la Société « doivent être entendues en ce sens que « chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter « le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, *dans « une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire « et qui tienne compte de sa position géographique ».*

§ 3. — *Coordination des sanctions.*

Le rôle consultatif qui est dévolu aux organes de la S. D. N. et plus spécialement au Conseil dans l'application de l'article 16 se manifeste tout particulièrement dans la coordination des mesures de coercition décidées contre l'Etat coupable.

Il convient là encore de partir du principe fondamental de la souveraineté pleine et entière des Etats à l'égard de l'application de l'article 16, réserve faite bien entendu des solutions contenues dans le Protocole de Genève qui s'écarte de ce principe, mais qui ne constitue pas à l'heure actuelle un élément du droit positif international.

Ce principe de souveraineté a pour conséquence de faire admettre d'une façon indiscutable qu'il appartient à chacun des Etats membres de mettre ses textes législatifs et réglementaires intérieurs en accord avec la décision d'appliquer les sanctions à laquelle il faut évidemment supposer qu'il a donné son adhésion.

Toutefois, le rôle des organes de la Société va être naturellement important lorsqu'il s'agira, une fois les adhésions à l'application de l'article 16 obtenues, de faire agir dans un ensemble cohérent les différents Etats dont elles émanent.

Cette importance pratique du rôle de la Société qui vient diminuer sur ce point particulier les conséquences de la souveraineté de chacun des Etats membres, se comprend aisément. D'une part en effet, une fois qu'un Etat déterminé a reconnu dans l'exercice de sa faculté d'appréciation souveraine qu'une violation du Pacte telle que prévue à l'article 16 ou aux alinéas 1 et 3 de l'article 17 a été commise, il sera évidemment bien plus facile d'obtenir de cet Etat qu'il respecte une règle d'action commune dans l'application des sanctions qui sont la conséquence nécessaire de son appréciation souveraine. Ce qui engage et ce qui définit la position internationale d'un Etat membre à l'égard d'une agression et par rapport à l'agresseur, c'est uniquement la décision que cet Etat prend de participer ou non à l'action répressive de la Société. Les conditions pratiques dans lesquelles cette participation sera assurée sont d'une importance secondaire et ne semblent pas devoir influencer sur les rapports qui se créent entre tel Etat membre et les autres Etats intéressés à partir de la minute où l'Etat en question a décidé qu'il y avait lieu d'appliquer les sanctions.

D'autre part, et il y a là une seconde raison qui donne au rôle des organes de la Société une importance particulière dans la coordination des sanctions, il est évident que cette coordination est indispensable si l'on veut que les sanctions soient efficaces. Il est par conséquent naturel que les Etats qui ont manifesté leur fidélité au Pacte en reconnaissant qu'il y a lieu d'appliquer l'article 16 se plient à cette exigence d'ordre pratique et acceptent de suivre les recommandations des organes de la Société relatives aux conditions pratiques de l'action collective.

La possibilité et l'importance d'une intervention de la

Société dans ce domaine étant ainsi reconnues, encore fallait-il déterminer quelles seraient les formes de cette intervention. Les différents organes de la Société qui ont été chargés, en 1921 notamment, d'interpréter l'article 16 du Pacte se sont contentés de faire à ce sujet des propositions assez vagues.

Dans le rapport de la C. I. B., il est simplement suggéré que le Conseil aura à communiquer aux Etats membres de la Société, avec l'invitation de s'y associer, une résolution relative aux modalités des sanctions.

La question de savoir s'il y avait lieu de créer un organisme permanent chargé de tous les travaux relatifs à l'application de l'article 16 s'est également posée au cours des discussions devant la C. I. B. Le rapport déclare à ce sujet que la Commission « croit que la S. D. N. n'a pas à envisager une pareille mesure ». Les raisons fournies sont d'une part qu'« il est à souhaiter et à prévoir que les cas où les sanctions de l'article 16 pourraient être appliquées seront très rares », ce qui est plutôt un vœu qu'une raison ; et d'autre part, ajoute le rapport, « abstraction faite de cet argument, un organisme de ce genre ne pourrait guère fournir un travail vraiment utile en dehors des cas concrets qui pourraient se présenter ».

Nous observons tout de suite que ces considérations ne nous paraissent nullement concluantes. Il est en effet certain qu'un organisme permanent, à la condition bien entendu qu'il fût animé du désir sincère d'assurer l'efficacité des dispositions de l'article 16, aurait pu réunir sur les différents Etats membres, ainsi que sur les Etats ne faisant pas partie de la Société, une documentation économique complète permettant de dégager à l'avance le point sensible de

chacune des économies nationales, et par conséquent les conditions les plus favorables au succès de l'action coercitive qui pourrait être nécessaire dans un cas déterminé.

Au demeurant, le rapport de la C. I. B. prévoyait déjà la possibilité de désigner dans chaque cas d'application des sanctions une commission technique chargée d'assister le Conseil dans son travail de coordination.

On peut considérer qu'il y a là une solution en quelque sorte transactionnelle entre celle qui aurait admis la création d'un organisme technique permanent, et celle qui aurait laissé aux organes purement politiques de la S. D. N. le soin de diriger l'application pratique des sanctions.

Les conclusions du rapport de la C. I. B. sont adoptées par la 3^e Commission de l'Assemblée de 1921 et elles passent dans le texte de la résolution n° 7 adoptée par l'Assemblée du 4 octobre 1921 :

« Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique qui siégera en permanence dès que l'action sera déclanchée et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats les plus particulièrement intéressés » (89).

*
* *

Au moment où il s'est agi d'appliquer l'article 16 dans le conflit italo-éthiopien, les organes de la S. D. N. se trouvaient devant un problème entièrement nouveau sur ce terrain de la coordination des sanctions.

Il convient de rappeler ici comment la Société a essayé

(89) *Ibid.*, p. 43.

de résoudre le problème lors de cette première expérience.

Le Conseil de la Société ayant, dans sa séance du 7 octobre 1935, adopté un rapport en conclusion duquel il était déclaré que l'Italie avait commis une violation de l'article 12 du Pacte, l'Assemblée adoptait à sa séance du 10 octobre 1935, un vœu (90) dont voici le texte :

« L'Assemblée,

« Ayant pris connaissance des opinions exprimées par les
« membres du Conseil à la séance tenue par ce dernier le
« 7 octobre 1935,

« Prenant en considération les obligations qui incombent
« aux membres de la S. D. N. en vertu de l'article 16 du
« Pacte et l'utilité d'établir une coordination des mesures
« que chacun d'eux envisagerait de prendre,

« Emet le vœu que les membres de la Société (autres que
« les parties) constituent un Comité composé d'un délégué
« par Etat membre, assisté d'experts, en vue d'étudier et de
« faciliter la coordination de ces mesures et, le cas échéant,
« d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute
« situation qui requerrait leur examen ».

Ce Comité se réunit immédiatement à Genève le 11 octobre 1935. Il convient d'observer qu'il ne constituait pas un organe de la S. D. N., présentant le caractère à la fois collectif et unitaire d'une sorte de Commission de gouvernement. C'était en réalité, comme son Président, M. de Vasconcellos l'a précisé dans son discours à la dernière séance du Comité (91), « une conférence de délégués d'Etats souverains, se réunissant pour étudier la coordination des mesures à prendre à l'égard d'un Etat considéré par les autres mem-

(90) *J. O.*, Sup. spéc. N° 145, p. 2.

(91) Séance du 6 juillet 1936, *J. O.*, 1936, Sup. spéc. N° 149, pp. 56 et suiv.

bres du Conseil comme ayant enfreint les obligations que lui imposait le Pacte ».

Ajoutons par ailleurs que cette Conférence d'Etats n'avait aucun pouvoir politique. Elle était simplement chargée d'assurer la mise en œuvre des décisions politiques que les Etats eux-mêmes devaient prendre. Nous avons vu toute l'importance de cette limitation des pouvoirs du Comité de Coordination en examinant ci-dessus les différentes phases par lesquelles est passée la tentative d'appliquer l'embargo du pétrole et de ses dérivés à l'encontre de l'Italie.

Dans sa première séance, le Comité de coordination décidait de constituer ce que M. Laval devait appeler le « petit Comité » composé originairement de 17, en définitive de 18 délégués, et qui avait pour objet d'orienter les travaux du grand Comité de Coordination (92).

En pratique, le rôle de ce grand Comité devait se réduire sensiblement pendant l'application des sanctions et c'est le Comité des Dix-Huit qui a véritablement fonctionné comme Comité de Coordination.

Il devait, dès sa première session, constituer un certain nombre de sous-comités, chargés de soumettre les propositions relatives à l'application de l'article 16. Ce furent notamment : le sous-comité des experts militaires, le sous-comité juridique, le sous-comité pour les mesures économiques, le sous-comité pour les mesures financières et le sous-comité pour l'appui mutuel (93).

C'est de ces différents sous-comités que devaient émaner les propositions classées en cinq groupes que nous avons

(92) *J. O.*, Sup. spéc. N° 145, p. 12 et suiv.

(93) V. Travaux de la Première Session du Comité des Dix-Huit, *J. O.*, Sup. spéc., N° 145.

énumérées dans la section relative aux mesures de coercition applicables en vertu de l'article 16.

D'autre part, une fois que ces propositions furent adoptées le 19 octobre 1935, le Comité de Coordination avait évidemment pour mission de suivre leur application effective.

C'est dans ce but que fut constitué un Comité des experts chargé de suivre l'application des sanctions et notamment de recueillir les réponses des différents Etats membres relativement à la mise en vigueur successive des propositions 1 à 5.

Nous savons enfin qu'un deuxième Comité des Experts fut nommé, chargé d'examiner les conditions dans lesquelles pouvait être appliqué l'embargo sur l'exportation et le transport du pétrole et de ses dérivés.

Tel fut le plan d'ensemble des travaux du Comité de Coordination. S'il nous faut maintenant porter une appréciation sur ces travaux, nous devons dire avant tout qu'il convient d'écarter toutes les critiques qui ne tiendraient pas compte de ce que furent sa nature et sa mission. Nous avons bien précisé que le Comité de Coordination n'avait aucun pouvoir politique ; par conséquent l'inefficacité plus ou moins absolue des sanctions ne saurait lui être reprochée que dans la mesure où elle ne tiendrait pas aux hésitations des Etats membres et aux tentatives de conciliation auxquelles ils ont cru devoir procéder, mais bien aux conditions défectueuses dans lesquelles le Comité aurait effectué son travail purement technique.

Il ne semble pas que ce reproche précis puisse être adressé au Comité de coordination. Il n'a mis en réalité que huit jours (du 11 au 17 octobre 1935) pour mettre sur pied un ensemble de propositions concrètes et facilement appli-

cables traduisant les principes généraux posés par l'article 16. Et s'il n'a pu aboutir dans la sanction du pétrole, ce n'est évidemment pas pour des raisons techniques, mais bien pour des causes de nature politique ou économique qu'il n'était pas dans son pouvoir de modifier.

Il ne faudrait en effet pas commettre l'erreur d'ironiser outre mesure les renvois successifs dont cette question du pétrole a fait l'objet, soit devant le Comité des Dix-Huit lui-même, soit devant le Comité des Experts chargé de s'en occuper. Ces renvois ne provenaient évidemment pas de la lenteur des travaux techniques du Comité ; ils étaient voulus, parce qu'on ne désirait ni appliquer la sanction du pétrole ni en abandonner le principe.

§ 4. — *L'appui mutuel entre les pays qui appliquent les sanctions.*

L'application des sanctions peut entraîner des pertes et des dangers pour les pays qui y participent et qui ne sont pas nécessairement équivalents pour tous.

C'est en prévision de ces pertes et de ces dangers qu'a été écrit l'alinéa 3 de l'article 16 dont voici la teneur :

« Les membres de la Société conviennent en outre de se
« prêter l'un l'autre un mutuel appui dans l'application des
« mesures économiques et financières à prendre en vertu du
« présent article pour réduire au minimum les pertes et les
« inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent éga-
« lement un mutuel appui pour résister à toutes mesures
« spéciales dirigées contre l'un d'eux par l'Etat en rupture
« de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour fa-
« cilitier le passage à travers leurs territoires des forces de
« tous membres de la Société qui participent à une action

« commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Ce texte prévoit comme on peut le constater, trois formes d'assistance :

1° En premier lieu, l'appui dans l'application des sanctions économiques.

Il convient d'observer à cet égard que la première phrase de l'alinéa 3 ne doit pas faire double emploi avec l'alinéa 2 qui prévoit déjà l'action collective des membres de la Société en vue d'assurer le respect des sanctions économiques.

Il s'agit ici, dans l'esprit des auteurs du Pacte, d'équilibrer dans la mesure du possible les pertes que les Etats membres seront amenés à subir du fait de l'application des sanctions économiques.

Il est en effet évident que ces pertes sont loin de s'équilibrer naturellement. L'étendue des relations commerciales et financières que chacun des Etats membres peut avoir avec l'Etat fautif est essentiellement variable, non seulement avec l'importance même de l'Etat considéré, (auquel cas le déséquilibre entre les pertes correspondrait en réalité au déséquilibre entre la puissance économique et financière des différents Etats, et ne présenterait dès lors aucun caractère illégitime), mais aussi à raison de certaines circonstances particulières qu'il n'est pas difficile d'imaginer.

Ainsi, pour prendre un exemple concret, il est certain que si l'on voulait appliquer à un pays déterminé l'interdiction des importations de pétrole, une mesure de ce genre ne frapperait dans leurs intérêts économiques qu'un petit nombre de pays qui exportent ce produit, et parmi lesquels figurent notamment une moyenne puissance, la Roumanie, et une petite puissance, le Venezuela.

Il est évident, dans ces conditions, que les pertes que ces deux pays subiraient du fait de l'application d'une sanction de ce genre seraient d'une part hors de proportion avec leur puissance économique et financière considérée dans son ensemble, et d'autre part extrêmement lourdes en comparaison de celles, insignifiantes ou nulles, que supporteraient à raison de cette même mesure, des Etats parfois bien plus considérables. Si aucun correctif n'existait à cette disproportion, il est vraisemblable que les Etats intéressés se décideraient très difficilement à participer à une mesure dont ils seraient seuls, ou presque seuls, à faire les frais.

C'est pour cette raison que l'alinéa 3 de l'article 16 prévoit, dans une forme d'ailleurs extrêmement prudente, la possibilité d'une répartition équitable des pertes subies du fait de l'application des sanctions.

Il convient d'ailleurs de souligner que pour recevoir une application concrète, le texte extrêmement vague en lui-même de l'alinéa 3 de l'article 16 devrait être précisé quant à ses modalités pratiques d'application. Il conviendrait tout d'abord de poser plus clairement qu'il ne le fait les principes mêmes d'une répartition. Nous serions alors en présence d'une totalisation des pertes subies par tous les pays participant à l'application des sanctions et d'une redistribution de ces pertes, compte tenu de la puissance financière de chacun de ces pays, en prenant comme base, de même que le Comité financier l'avait fait à propos de l'assistance à la victime de l'agression, la contribution aux dépenses de la ligue.

Ce principe posé, il y aurait lieu de concrétiser le mode de calcul et de totalisation des pertes, ce qui suppose évi-

demment un travail minutieux et devant être repris dans chaque hypothèse particulière.

Nous ne pourrions émettre ici des propositions concrètes à ce sujet, mais nous avons cru devoir souligner que les lacunes présentées sur ce point par l'organisation de Genève doivent nécessairement être comblées, si l'on veut faciliter l'application des mesures de coercition.

2° Une deuxième forme d'appui mutuel prévue par l'article 16 consiste dans l'engagement des Etats membres à opposer une résistance commune aux mesures particulières dont ils seraient l'objet de la part de l'Etat agresseur.

Cette résistance commune peut elle-même se présenter sous un double aspect : purement économique d'abord, en ce sens que les Etats membres se concerteraient pour répondre par des mesures parallèles aux représailles économiques et financières que le pays victime de l'agression pourrait mettre en œuvre ; militaire ensuite, au cas où l'un des Etats participant à l'application des sanctions se trouverait être la victime d'une attaque de la part de l'Etat fautif.

3° Enfin, une troisième forme d'assistance mutuelle prévue par l'article 16 consiste dans le droit de passage de troupes que chacun des Etats membres s'engage à concéder aux autres pour faciliter le mouvement des forces militaires destinées à assurer le respect des engagements pris.

Cette obligation n'appelle aucun commentaire particulier si ce n'est celui-ci : la troisième phrase de l'alinéa 3 semble par sa rédaction envisager l'hypothèse d'une action militaire engagée à l'encontre de l'Etat agresseur, ce qui semble infirmer l'interprétation selon laquelle l'action militaire ne pourrait avoir pour objet direct que d'assurer la rupture des relations économiques et financières.

Les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 16 relatives à l'appui mutuel que doivent se prêter les membres de la Société au cours de l'action collective ont été reprises et précisées dans l'article 11 du projet de protocole de 1924.

Dans son alinéa 3 cet article 11 s'exprime comme suit :

« Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du Pacte, les
« Etats signataires prennent l'engagement individuel et col-
« lectif de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé, et
« de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à
« des échanges réciproques en ce qui concerne le ravitail-
« lement en matières premières et denrées de toute nature,
« les ouvertures de crédit, les transports et le transit, et,
« à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir
« pour maintenir la sécurité des communications terrestres
« ou maritimes de l'Etat menacé ».

Ainsi que le précise le rapport général relatif au projet de Protocole, ce texte renforce les dispositions du Pacte en ce sens qu'il crée une véritable obligation de coopération économique et financière entre les Etats prenant part à l'action collective.

L'alinéa 3 de l'article 16 a été naturellement pris en considération lors de l'application des sanctions dans le conflit italo-éthiopien.

Dès sa troisième séance, tenue à Genève le 14 octobre 1935 (94), le Comité de Coordination adoptait une déclaration rappelant le principe de l'appui mutuel posé dans ce texte. Cette déclaration était réitérée sur la proposition de M. Eden, à la séance tenue le même jour par le Comité des Dix-Huit. Dans la même séance, ce Comité décidait la cons-

(94) *J. O. Sup. spéc.* N° 145, p. 15.

titution du sous-comité de l'appui mutuel auquel nous avons fait allusion ci-dessus (95).

Les travaux de ce sous-comité (96) aboutissaient à un projet de proposition dont le principe général était l'engagement pris par tous les Etats participant à l'action collective, de faire leur possible pour augmenter leurs importations en provenance des pays qui seraient le plus directement frappés par la restriction des exportations à destination de l'Italie.

Cette proposition fut acceptée en principe par tous les Etats participant à l'application des sanctions. Sur la base de cette acceptation de principe, certains Etats ont accordé des compensations d'ordre économique à d'autres Etats particulièrement lésés par leur participation à l'action collective.

La question de l'appui mutuel s'est également posée dans le conflit italo-éthiopien sous l'aspect que nous avons signalé sous le numéro 2 ci-dessus : il s'agit de la résistance commune à opposer aux mesures particulières dont un Etat membre serait l'objet de la part de l'Etat sanctionné. On sait en effet que la Grande-Bretagne a posé notamment à la France la question précise de savoir si elle était prête à coopérer avec ses forces navales à une résistance éventuellement nécessaire à une agression italienne que le Gouvernement britannique craignait en Méditerranée.

§ 5. — *Cessation de l'action collective contre l'Etat coupable.*

Il nous reste, pour achever cette étude de la mise en œuvre

(95) *J. O.*, Sup. spéc. N° 145, p. 55 et 59.

(96) *Ibid.*, p. 124 et suiv. V. notamment la discussion du projet de proposition, p. 132.

des mesures de coercition, à dire un mot des conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être levées.

Ni le Pacte de la S. D. N., ni les travaux d'interprétation ultérieurs n'envisagent cette question. Elle s'est directement posée pour la première fois à notre connaissance au cours des travaux d'élaboration du Protocole de 1924. A cet égard, l'article 14 du Protocole prévoyait que « le Conseil a seul qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales » (97).

Ce texte attribue au Conseil un véritable pouvoir de décision qui manifeste là encore la tendance du Protocole à mettre en échec le principe de la souveraineté des Etats dans ce domaine. Si, en effet, l'article 14 du Protocole était actuellement en vigueur, il en résulterait que les Etats membres seraient liés par la décision qu'ils ont prise de s'associer à l'application des sanctions. Le Conseil n'aurait pas, juridiquement du moins, la possibilité d'imposer aux Etats membres d'adhérer à l'action collective, mais en revanche, une fois leur adhésion donnée, les Etats membres ne seraient pas en droit de la retirer à leur gré.

Il faut reconnaître que toute autre est la situation à l'heure actuelle. Etant donné le principe de la souveraineté des Etats en cette matière, on est obligé d'admettre que de même que tout Etat membre peut apprécier librement s'il y a lieu ou non d'appliquer les sanctions, de même il lui appartient d'apprécier, à tout moment quelconque de l'action, si il y a lieu ou non de la continuer. Il est en effet incontestable sur le terrain des principes juridiques et en

(97) Rapports et Résolutions concernant l'art. 16 du Pacte, p. 50.

l'absence de tout texte contraire, qu'il appartient à celui qui prend une décision de la retirer.

En pratique, la question s'est posée à la fin du conflit italo-éthiopien. Dans sa séance du 4 juillet 1936 (98) l'Assemblée, réunie en session extraordinaire à Genève, émit un vœu dont voici la teneur :

« L'Assemblée,

« Prenant acte des communications et déclarations qui lui ont été faites au sujet de la situation issue du conflit italo-éthiopien ;

« Rappelant les constatations faites et les décisions prises antérieurement à l'occasion de ce conflit ;

« Emet le vœu que le Comité de Coordination fasse aux Gouvernements toutes propositions utiles en vue de mettre fin aux mesures par eux prises en exécution de l'article 16 du Pacte ».

Le Comité de Coordination, saisi de ce vœu à sa dernière séance du 6 juillet 1936 (99), proposa l'abrogation à la date du 15 juillet 1936 des mesures restrictives précédemment adoptées.

Nous croyons devoir souligner le paragraphe 2 du vœu de l'Assemblée : il signifie, qu'en principe du moins, la levée des sanctions n'équivaut nullement à une sorte de pardon accordé à l'Italie, ni que la S. D. N. modifie son appréciation juridique sur les conditions dans lesquelles celle-ci a cru devoir donner naissance au conflit avec l'Ethiopie. La levée des sanctions se présente ainsi comme une décision d'ordre purement pratique qui ne représente aucunement l'équivalent d'une reconnaissance juridique du fait accompli.

Il convient d'ailleurs de reconnaître que la procédure

(98) *J. O. Sup. spéc.* N° 149, p. 58 et suiv. Rés. mens., 1936, p. 238 et suiv.

(99) *J. O., Sup. spéc.* N° 149, p. 56 et suiv.

suivie en cette occasion n'était qu'une pure façade : en effet, la levée des sanctions était virtuellement décidée, dès la minute où les Gouvernements anglais et français avaient annoncé qu'ils allaient proposer cette mesure à Genève.

CONCLUSION.

La S. D. N. se trouve à l'heure actuelle en butte aux critiques les plus vives, et ces critiques s'attaquent avant tout à ce qui constitue le fondement même de son organisation, à l'idée même de sanctions.

Il n'est pas douteux qu'à la lumière d'événements récents, les garanties de paix et de justice que l'institution de Genève est en mesure d'offrir au monde, se soient montrées insuffisantes. Et ce qui est plus grave, c'est que l'on ait pu reprocher à la procédure genevoise non seulement son inefficacité, mais dans une certaine mesure son caractère véritablement dangereux pour la paix du monde.

Sans doute les ardents défenseurs de la S. D. N. et du principe de la sécurité collective ne manquent-ils pas de faire observer que ce n'est pas l'institution qui s'est montrée défailante, mais bien les hommes qui ont été chargés par le hasard des circonstances politiques d'en faire fonctionner les rouages dans des situations particulièrement difficiles.

Nous pensons, en laissant de côté l'aspect politique et partisan de cette controverse qui ne peut nous retenir ici, que, d'un point de vue rigoureusement scientifique, la question est ainsi mal posée.

Il est évident en effet qu'une institution humaine ne peut fonctionner que par les hommes. La condition essentielle de son efficacité, — mesurée somme toute par son degré plus ou moins avancé d'adaptation au but que ses créateurs lui ont assigné, — c'est précisément d'être possible et de pou-

voir fonctionner compte tenu de la constitution psychologique réelle des hommes et des peuples de son époque. Que les êtres particuliers, qui, à un moment déterminé de l'histoire de la S. D. N. en ont constitué pratiquement les rouages ne se soient pas montrés parfaits, nous voulons bien l'admettre. Mais il est évident qu'une institution est d'avance vouée à l'échec, qui doit pour son succès compter sur la perfection de l'être humain.

Tel est semble-t-il, le véritable grief que l'on puisse adresser à l'organe de Genève tel qu'il est actuellement conçu. Nous avons eu l'occasion de montrer à plusieurs reprises, au cours de cette étude, que les rédacteurs du Pacte, ainsi que ceux qui les ont immédiatement suivis à la S. D. N. ont trop souvent méconnu la réalité psychologique, pour adopter franchement une politique dont les bases rationnelles pouvaient être exactes, mais qui n'avait pas de correspondant réel dans les conditions historiques et psychologiques où elle devait s'appliquer.

* * *

Ainsi l'échec du Pacte de 1919 ne peut pas être sérieusement contesté, et il est d'autant plus grave qu'on le peut attribuer, non pas à de simples contingences passagères, mais à des données permanentes de la psychologie des individus et des peuples, dont on n'entrevoit pas dans un avenir rapproché la modification.

Est-ce à dire cependant qu'il faille purement et simplement renoncer à l'idée d'une garantie collective qui se traduirait en pratique par le jeu d'un système de sanctions ? Nous ne le pensons nullement. Il est absolument nécessaire de considérer la sanction comme définitivement entrée dans

le Droit International Public, sous peine de renoncer à toute possibilité quelconque d'une véritable organisation de la vie internationale.

Mais il faut adapter cette idée à ces conditions réelles dont les auteurs du Pacte de 1919 n'ont pas suffisamment tenu compte.

Il faut en d'autres termes renoncer aux engagements universaux et se résoudre à constituer sur la carte du monde des régions de sécurité géographiquement limitées. Ces régions ne devraient comprendre que des Etats qui ont un intérêt effectif et réel à se garantir mutuellement : seul en effet cet intérêt serait, au moment venu de l'action, un moteur suffisant garantissant le respect par tous des engagements pris.

C'est de ce principe que s'inspirent les propositions de réforme du Pacte mises en avant depuis la liquidation du conflit italo-abyssin tant par le Gouvernement français que par le Gouvernement britannique (1). Et c'est évidemment la voie dans laquelle il faut s'engager si l'on veut conserver quelque chose de la S. D. N., qui ne peut évidemment pas poursuivre une action efficace dans son organisation actuelle.

*
* *

Ce n'est pas à dire cependant que la mise en œuvre de ce principe puisse se faire sans heurt et sans difficulté.

Il y aura tout d'abord des difficultés d'ordre purement pratique. Même réduite à cette sorte de régionalisme, la con-

(1) *Ray*, D'une éventuelle réforme de la S. D. N.. — Quelques données et suggestions (Revue de Droit International et de Législation Comparée, 1936, p. 225).

ception de la sécurité est loin d'être la même, pour les grands peuples d'Europe notamment. La France considère à juste titre que notre continent tout entier constitue une seule zone de sécurité à l'intérieur de laquelle à tout le moins aucune agression ne devrait être possible. Telle autre puissance par contre, désireuse d'assurer les voies de ce qu'elle croit être sa nécessaire expansion, a une tendance à peine dissimulée à diviser l'Europe en deux ou trois régions séparées par des cloisons étanches, dont l'une serait une oasis de paix, alors que les autres pourraient à chaque instant devenir des champs de bataille.

Mais il y aura surtout des difficultés tenant à ce déséquilibre de tension qui caractérise, à n'en pas douter, la situation de l'Europe à l'heure actuelle. Nous avons pu faire allusion dans l'une des pages de ce travail à la séparation des peuples qui se disent prolétariens, de ceux que les premiers appellent repus. Ces termes imagés correspondent en réalité à l'existence en plein cœur de l'Europe actuelle, d'un dynamisme intempestif dont il n'est pas sans doute impossible de découvrir les raisons psychologiques, mais qui n'en semble pas moins échapper pour l'instant à l'empire de la raison. Il serait vain de vouloir organiser une vie internationale normale sans tenir compte de ce facteur, sous peine de retomber dans une erreur analogue à celle que les froids logiciens qui ont élaboré le Pacte n'ont pas su éviter. Si l'on veut regarder courageusement la réalité, il faut se dire que les conditions d'une vie internationale relativement stable ne seront réalisées qu'au jour où auront été trouvés les moyens d'assurer, avec la stabilité intérieure indispensable des grands peuples, la satisfaction pacifique de ce dynamisme.

*
* * *

Ainsi ne pouvons-nous pas clore ce travail par les déclarations habituelles d'optimisme et de foi. La vérité, c'est que nous nous trouvons dans une situation particulièrement complexe et au milieu d'une crise d'une exceptionnelle gravité. Il serait vain de vouloir prédire comment elles se résoudront. Ce qui reste acquis au résultat de l'étude purement positive que nous avons essayé d'entreprendre, c'est que la notion même de sanction demeure indispensable à l'organisation de la vie internationale, mais que l'humanité doit encore chercher les conditions dans lesquelles elle devra l'y adapter.

Vu :

Le Président de la Thèse,
BASDEVANT.

Vu :

Le Doyen,
Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

DOCUMENTATION

Société des Nations. — Journal Officiel, suppléments spéciaux
n^{os} 145-149.

Société des Nations :

a) Conseil. — Procès-verbaux des séances (par session).

b) Assemblée. — Actes des Assemblées (par année).

Société des Nations. — Résumé mensuel des travaux.

*Société des Nations. — Rapports et résolutions concernant l'art.
16 du Pacte, n^o officiel : A 14 1927 V.*

*Documentation internationale. — II. La conférence de la paix et
la Société des Nations.*

*Le Fur et Chklaver. — Recueil de textes du droit international
public.*

ABRÉVIATIONS

R. D. I. P. — Revue de Droit International Public.

R. G. D. I. P. — Revue générale du Droit International Public.

R. D. I. P. L. C. — Revue de Droit International Public et Législation Comparée.

Recueil. — Recueil des Cours de l'Académie de droit International de La Haye.

J. O. — *Journal Officiel* de la S. D. N.

J. O. Suppl. spéc. — Suppléments spéciaux, nos 145 à 149.

BIBLIOGRAPHIE

- BASDEVANT. — L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela (R. D. I. P., 1904).
- BOURGEOIS (Léon). — Le pacte de 1919 et la Société des Nations (1919).
- BRUCK. — Les sanctions en droit international public (thèse, 1933).
- CALVO. — Le droit international théorique et pratique (1870).
- DUMAS. — Les sanctions de l'arbitrage international (1905).
- FISCHER-WILLIAMS (Sir John). — La convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1930, IV).
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public (1926).
- GOUBRAN. — Le problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international (thèse, Paris, 1923).
- GOYAU. — L'Eglise catholique et le droit des gens (Recueil 1925-I).
- HADJISCOS. — Les sanctions internationales de la Société des Nations (thèse, 1920).
- HOLIER. — La sécurité internationale et ses modes de réalisation (1930).
- HOLIER. — Le pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique (1926).
- HOLIER. — La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations (1925).
- HOLIER. — Les suggestions allemandes en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre (Revue du Droit International 1930, pp. 225 à 242).
- HUBER. — Die schweizerische Neutralität und der Volkerbund (dans Munch, Les origines et l'œuvre de la S. D. N., T. II, p. 68) (1924).
- JACKL. — L'idée de la Société des Nations en Allemagne pendant la guerre (L'Esprit international, 1929, p. 393).

- LANGE. — Préparation de la Société des Nations pendant la guerre (dans Munch, *op. cit.* T. I, p. 1) (1923).
- LE FUR. — Précis de droit international public (1933).
- Reconnaissance, détermination et signification en droit international du domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat (R. D. I. P., 1931, T. 8, p. 94).
- L'HOPITAL. — Des moyens de coercition autres que la guerre entre membres de la Société des Nations (thèse, Paris, 1926).
- MILLER (D.-H.). — The Geneva Protocole (1925).
- MITRANY. — Le problème des sanctions internationales (1926).
- NIPPOLD. — Développement du droit international depuis le Congrès de Vienne (Recueil 1924-I).
- NYS. — Les origines du droit international (1894).
- PETRASCU. — Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre membres de la Société des Nations (1927).
- POLITIS. — Les représailles entre les Etats membres de la Société des Nations (R. D. I. P., 1934, p. 5).
- POLITIS. — Les accords de Locarno (R. D. I. P. L. C., 1925, p. 713).
- POLITIS. — Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux (Recueil, 1925, I).
- POLITIS. — Les nouvelles tendances du droit international (1927).
- QUIDDE. — Histoire de la paix publique en Allemagne au Moyen Age (Recueil, 1929, III).
- RAY. — Commentaire du pacte de la Société des Nations selon la pratique et la jurisprudence des organes de la Société (1930).
- RAY. — Supplément au Commentaire.
- RAY. — D'une éventuelle réforme de la Société des Nations. — Quelques données et suggestions (R. D. I. P. L. C., 1936, p. 225).
- REDSLOB. — Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre (1923).
- RESSEGUIER. — Les sanctions militaires de la Société des Nations, thèse, Alger, 1930.

SCELLE. — Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de la paix (1919).

SECKUCKING. — Le développement du Pacte de la Société des Nations (Recueil, 1927, V).

STRUPP. — Das Werk von Lokarno (1926).

VAUZANGES. — Les sanctions internationales dans la Société des Nations. Thèse, Paris, 1920.

VAN VOLLENHOVEN. — Les trois phases du droit des gens (1919).

WEHBERG. — Le protocole de Genève (Recueil, 1925, II).

YEPES et PERERRA DA SILVA. — Commentaire théorique et pratique du pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine, 1934.

ANNEXE

Pacte de la Société des Nations.

Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe :

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnu désormais comme règle de conduite effective des gouvernements,

De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Article 1.

Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des Signataires dont les noms figurent dans l'Annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'Annexe, qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals, aériens.

Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du Pacte.

Article 2.

L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assisté d'un Secrétariat permanent.

Article 3.

L'Assemblée se compose de Représentants des Membres de la Société. Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment si les circonstances le demandent, au Siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la société ou qui affecte la Paix du monde.

Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Article 4.

Le Conseil se compose de Représentants des principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce sont Membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au Siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

Article 5.

Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les dispositions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur les points particuliers sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la ma-
jorité.

rité des Membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique.

Article 6.

Le Secrétariat permanent est établi au Siège de la Société. Il comprend un Secrétaire Général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les Secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Article 7.

Le siège de la Société est établi à Genève.

Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Article 8.

Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer des munitions et le matériel de guerre nécessaire à leur sûreté.

Les Membres de la Société s'engagent à échanger de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs propres programmes militaires, navals et aériens, à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Article 9.

Une commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1^{er} et 8, et, d'une façon générale, sur les questions navales, militaires et aériennes.

Article 10.

Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société.

En cas d'agression, de menace, ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Article 11.

Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non, l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière, et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit à titre amical d'appeler l'attention de l'assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menacent par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Article 12.

Tous les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des Arbitres ou le rapport du Conseil. Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des Arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Article 13.

Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Article 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Article 15.

S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu par l'article 13, les Membres de la

Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conditions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous les Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée seront applicables. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses Membres autres que les Représentants des Parties.

Article 16.

Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous les rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals, ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers le territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

Article 17.

En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil ; si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société, aux fins de règlement du différend, recourt à la

guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Article 18.

Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Article 19.

L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Article 20.

Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se*, incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si, avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Article 21.

Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Article 22.

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-

mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux Nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceront cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines Iles du Pacifique Austral, qui, par la suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats.

Article 23.

Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

a) S'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme, et l'enfant sur leur propre territoire, ainsi que tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ;

b) S'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;

c) Chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ;

d) Chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ;

e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre 1914-1918 devront être prises en considération ;

f) S'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Article 24.

Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y

consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Article 25.

Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Article 26.

Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les Représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés dans ce Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

I. — MEMBRES ORIGINAIRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
SIGNATAIRES DU TRAITÉ DE PAIX.

Etats-Unis d'Amérique.	Haïti.
Belgique.	Hedjaz.
Bolivie.	Honduras.
Brésil.	Italie.
Empire Britannique :	Japon.
Canada.	Libéria.
Australie.	Nicaragua.
Afrique du Sud.	Panama.
Nouvelle-Zélande.	Pérou.
Inde.	Pologne.
Chine.	Portugal.
Cuba.	Roumanie.
Equateur.	Etat Serbe-Croate-Slovène.
France.	Siam.
Grèce.	Tchéco-Slovaquie.
Guatémala.	Uruguay.

ETATS INVITÉS A ACCÉDER AU PACTE.

Argentine.	Pays-Bas.
Chili.	Perse.
Colombie.	Salvador.
Danemark.	Suède.
Espagne.	Suïsse.
Norvège.	Vénézuela.
Paraguay.	

II. — PREMIER SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉS DES NATIONS.

L'Honorable Sir James Eric Drummond, K. C. M. G., C. B.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I. — <i>Les éléments constitutifs de la notion de sanction</i>	9
§ 1. — Analyse de la sanction en droit interne..	10
§ 2. — La notion de sanction en Droit International Public	18
I. — Avant le Pacte de la S. D. N.	18
II. — La notion de sanction dans le Pacte	33
CHAPITRE II. — <i>Aperçu historique sur l'élaboration du système des sanctions dans le Pacte de la S. D. N.</i>	40
§ 1. — Quelles sont les obligations sanctionnées ?	44
A. — Projets anglo-saxons	45
B. — Projets continentaux	54
§ 2. — Comment sont appliquées les sanctions ?	62
A. — Projets anglo-saxons	63
B. — Projets continentaux	64
§ 3. — Quelles sont les sanctions prévues par les différents projets ?	68
CHAPITRE III. — <i>Etude du système positif des sanctions</i>	79
Section I. — Cas d'application des sanctions	92
§ 1. — Cas d'application des sanctions résultant des textes du Pacte	92
I. — Cas d'application des sanctions prévus par les art. 16 et 17	93
II. — Autres cas	98
§ 2. — Cas d'application des sanctions dans le Protocole de Genève de 1924	104
§ 3. — Cas d'assistance mutuelle résultant de traités postérieurs au Pacte	108

<i>Section II. — A qui et selon quelle procédure appartient-il de décider s'il y a lieu à sanction ?</i>	113
<i>Section III. — Quelles sont les sanctions applicables ?</i>	127
§ 1. — Esprit général de l'article 16 quant à l'énumération des sanctions applicables	128
§ 2. — Quelle est la portée exacte des différentes mesures prévues par l'article 16 du Pacte	130
§ 3. — Conséquences juridiques de l'application des mesures prévues à l'article 16 du Pacte	169
1) Rapports entre les membres qui appliquent les sanctions et l'Etat en rupture de Pacte	170
2) Rapports entre les membres de la Société eux-mêmes	175
3) Situation des tierces puissances	178
§ 4. — L'Assistance, complément des sanctions	182
1) Assistance à la victime de l'agression	183
2) L'Assistance militaire prévue par le Traité de Locarno	187
<i>Section IV. — Conditions de mise en œuvre des sanctions</i>	189
§ 1. — Moment auquel les sanctions entrent en vigueur	190
§ 2. — Par qui les sanctions sont-elles appliquées?	192
§ 3. — Coordination des sanctions	201
§ 4. — L'appui mutuel entre les pays qui appliquent les sanctions	208
§ 5. — Cessation de l'action collective contre l'Etat coupable	213
CONCLUSION	217

